The Public Service Integrity Officer

Highlights from the 2003–2004 Annual Report to Parliament

2003–2004

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Canada

The Public Service Integrity Officer

Highlights from the 2003-2004 Annual Report to Parliament

About the Public Service Integrity Office

The Public Service Integrity Office (PSIO) was established on November 30, 2001 by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*. Acting as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing, the Public Service Integrity Officer assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through departmental mechanisms but believe that their disclosure was not appropriately addressed.

Included in the mandate is a serious responsibility to protect from reprisal those who make good faith disclosures of wrongdoing.

The *Disclosure Policy* defines wrongdoing as an act or omission concerning:

- a violation of any law or regulation;
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*;
- misuse of public funds or assets;
- gross mismanagement; or
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment.

Jurisdiction of, and access to, the PSIO extends to the 170,000 public service employees of departments and agencies listed in Schedule 1, Part I of the *Public Service Staff Relations Act* that come under the purview of Treasury Board as the employer. The PSIO mandate does not cover the 288,000 public sector employees who work for separate employers and Crown Corporations.

The Year Under Review

Policy-Related Developments

The *Values and Ethics Code for the Public Service* came into effect in September 2003. As a result, the *Disclosure Policy* was amended to include a breach of the *Code* as a defined category of wrongdoing and to allow for such allegations to be disclosed to the PSIO.

Also, the fear of job reprisal and retaliation—generally thought to be the greatest obstacle to employees who consider reporting wrongdoing—was addressed during the examinations of the activities of the former Privacy Commissioner and the Auditor General's Report into the Sponsorship Program. As a result, the government amended the *Disclosure Policy* to extend the reach of the PSIO to protect employees who may be required to appear before a parliamentary committee or public inquiry looking into the matter.

Furthermore, the Public Service Integrity Officer obtained standing before the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. This enables the PSIO to be present to fulfill its responsibility to protect from reprisal those public servants who are required to testify.

Investigations

One hundred and fifty-nine contacts were recorded by the PSIO during the past year. Of these, 73 files were actively reviewed and investigated by the PSIO, including the six cases that remained active at the end of the previous reporting year.

Of the 73 cases, 38 files were closed after intake or preliminary review, the majority being referred to another process better suited for the concerns at hand. Another 23 were closed after more comprehensive research, review and investigation. The remaining 12 remain under investigation.

www.integritas.gc.ca

105-01556/

Eleven of the cases brought before the PSIO in the past year resulted in complete investigations with reports sent to the respondent organizations. While wrongdoing was not found in any of the 11 cases, the PSIO's involvement often resulted in the departments agreeing to improved procedures and more transparent or effective communications and interactions with employees and the program clientele. All cases elicited full co-operation from the departments concerned.

Cases by Category of Wrongdoing

Violation of Law or Regulation	13
Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service	0
Misuse of Public Funds or Assets	6
Gross Mismanagement	20
A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment	1
Reprisal for Making an Allegation of Wrongdoing	3
Conflict of Interest	1
Harassment, Abuse of Authority, Interpersonal Conflict	18
Others	11
TOTAL	**73**

1. Violation of Law or Regulation

Thirteen cases were reviewed or investigated by the PSIO in this category over the past year. No wrongdoing was found in any.

Five cases were referred to another agency after preliminary review, including allegations relating to the *Canadian Human Rights Act* and the *Public Service Employment Act*.

Four other cases were concluded when respective departments provided appropriate evidence to demonstrate that the allegations were unfounded. As an illustration of such reviews, the manner in which a department completed an employee's Record of Employment (ROE) under the *Employment Insurance Act* was assessed. The PSIO found that, contrary to the allegation, the department properly completed the ROE.

The remaining four cases remain open and under investigation.

It is worth mentioning developments in one case reported in the 2002–2003 Annual Report. It relates to a disclosure alleging that Health Canada's veterinary drug approval process violated the *Food and Drugs Act and Regulations*. The PSIO's investigation concluded that the department had adequately applied the regulations in view of the ministerial discretion provided and how it was exercised in a particular case. In April 2003, the disclosing employees filed an application for judicial review of the case in the Federal Court. The case will be heard in November 2004 and the PSIO has obtained intervener status. This is the first application for judicial review of a PSIO investigation.

2. Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service

No cases were reported in this category.

3. Misuse of Public Funds or Assets

Six cases in this category were received in the past year. As of March 31, 2004 three remained under investigation. Of the others, one was closed when the disclosure failed to provide substantiating information. Another was concluded as unfounded. The remaining case dealt with an allegation that funds intended

to staff certain positions within a regional branch were being redirected for other departmental purposes. After meeting with the Treasury Board Secretariat, the department's Comptroller and its region's Director of Financial Management, the PSIO concluded that the evidence did not support the allegation of a misuse of funds.

4. Gross Mismanagement

Twenty cases were reported in this category in the past year, 12 of which required considerable additional research and investigation. Many of the cases related to how departments address the management of employees, including how classification grievances are managed, how the performance management system functions, how administrative reviews and investigations are conducted, and what criteria should be applied when reducing the number of employees assigned to rather unique tasks. Most allegations were determined to be unfounded. In other cases, employees were advised to refer the matter to the grievance process.

Some cases stood out as examples of gross mismanagement in the handling of harassment complaints. The PSIO found that, despite the fact that a departmental examination provided clear evidence of harassment, departmental inaction contributed to extensive delays and failure to resolve the complaints. PSIO involvement contributed to the eventual resolution of the matter.

As reported in 2003, the PSIO was considering an investigation into the systemic factors that could contribute to the gross departmental mismanagement regarding the Treasury Board's *Policy on the Prevention of Harassment in the Workplace*. In the past year, the PSIO continued to receive numerous allegations concerning harassment in the workplace and the inadequate implementation of the provisions of that policy, specifically regarding the failure to address complaints. As a result, the PSIO launched a review to examine how one department responds and operates. The department has welcomed this review and is cooperating fully with the PSIO. This review is ongoing.

Another case dealt with the management of a contributions program to boost regional economic development. The allegations concerned the apparent lack of transparency in eligibility criteria, the perception of preferential treatment given to recipients who benefited from established contacts within the department, and the seemingly inappropriate use of discretion by management in awarding financial contributions. The PSIO investigation concluded that the terms and conditions of the program approved by the Treasury Board were properly implemented and respected.

As of March 31, 2004, four cases in this category remain under investigation.

5. A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment

The one case in this category alleged that the absence of a program in the health care system to identify at an early stage persons suffering from environmental sensitivities was putting them at greater risk when it comes to diagnosis and medical treatment. After some research and interaction with the person concerned, the PSIO referred the matter to Health Canada's officials, who have been reviewing the issue.

6. Reprisal for Making an Allegation of Wrongdoing

While there were no findings of reprisal in the past year, the PSIO did receive six anonymous disclosures. Some indicated that the fear of potential reprisal was the motivation for anonymity. Most of these anonymous allegations were accompanied by supporting information that necessitated a review. However, when no such supporting information was made available, the PSIO took no further action.

Conclusion

The fact that the PSIO found few instances of established wrongdoing does not constitute evidence that there is little serious wrongdoing in the public sector, nor does it cast doubt on the usefulness of a disclosure of wrongdoing mechanism and agency. Many allegations simply did not fall within the jurisdiction of the PSIO. By referring them to another avenue, and in many cases maintaining a monitoring or mediating role, the PSIO contributed significantly to the resolution of a number of such cases. It is also to be noted that no allegations were frivolous or made in bad faith.

Also, the context and the circumstances described in this Annual Report together with the PSIO experience argue for a more robust and credible wrongdoing disclosure system with the structure and powers likely to elicit greater confidence on the part of public servants.

Moving towards Legislation

In its 2002–2003 Annual Report, the PSIO recommended fundamental changes to the structure, mandate and powers of the PSIO in order for the disclosure regime to become more effective and serve public servants and the public interest well. A key proposal was to re-constitute the PSIO, or a successor agency, on the basis of legislation rather than policy.

In this 2003–2004 Annual Report, the Public Service Integrity Officer continued to put forward a number of key elements that should be included in the legislation for the disclosure regime to be effective. A summary of the main attributes follows.

- A stand-alone institution, succeeding the PSIO and referred to as the Integrity Commissioner in the report, should be created as an Agent of Parliament. This arrangement would provide the necessary independence, autonomy and exclusive focus required by the Integrity Commissioner to act, and be perceived to act, in an impartial manner on disclosure matters. The Integrity Commissioner should have the authority to make reports directly to Parliament.

- The entire federal public sector should be covered by a disclosure regime. Crown corporations, separate employers and other agencies—now denied access to the PSIO—should be included in the definition of "federal public sector." Employees of all federal public sector institutions should be allowed to make a disclosure of wrongdoing either through their institution's internal mechanisms or directly to the Integrity Commissioner. Access to the Integrity Commissioner should also be possible for individuals who are not public servants if they wish to make credible disclosures about wrongdoing by public servants.

- The Integrity Commissioner must have broad discretionary powers to determine which allegations will be reviewed and which cases are more appropriately referred to other bodies or dismissed. The Integrity Commissioner should have adequate powers, similar to those under the *Inquiries Act*, to conduct complete and fair investigations. This Commissioner should be allowed access to any type and source of relevant information or evidence needed to shed light on a matter of alleged wrongdoing.

- Legislation should provide effective protection of individuals and information. It should clearly prohibit any form of reprisal or retaliation against anyone who makes a good faith disclosure of wrongdoing and provide appropriate sanctions against those who practise reprisal. The prohibition should also cover the intimidation of witnesses and any action or omission designed to interfere with the conduct of an investigation or influence a witness. As the disclosure of wrongdoing and reprisal protection are intimately linked and inseparable, if a public servant believes that he or she is the subject of reprisal, the Integrity Commissioner should have the exclusive jurisdiction to review and resolve the matter.

Agent de l'intégrité de la fonction publique

Points saillants du Rapport annuel au Parlement 2003-2004

2003-2004

Gouvernement du Canada | Government of Canada

Canada

Agent de l'intégrité de la fonction publique

Points saillants du Rapport annuel au Parlement 2003-2004

www.integritas.gc.ca

À propos du Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a été établi le 30 novembre 2001 en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor. L'Agent de l'intégrité de la fonction publique agit à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs, notamment en aidant les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

Le mandat du BIFP comprend, entre autres, une grande responsabilité de protéger contre les représailles les personnes qui divulguent de bonne foi des actes fautifs.

La *Politique sur la divulgation* définit les actes fautifs comme un acte ou une omission concernant :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

La compétence du BIFP et l'accès à ce dernier s'appliquent aux 170 000 employés de la fonction publique travaillant dans les ministères et organismes énumérés dans la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* qui sont du ressort du Conseil du Trésor, celui-ci agissant à titre d'employeur. Les 288 000 employés du secteur public qui travaillent pour des employeurs distincts et des sociétés d'État ne sont pas visés par le mandat du BIFP.

Examen de la dernière année

Progrès concernant la politique

Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* est entré en vigueur en septembre 2003. Par la suite, la *Politique sur la divulgation* a été modifiée afin que les dérogations au Code soient ajoutées aux catégories d'actes fautifs et qu'il soit possible de divulguer de telles dérogations au BIFP.

De plus, la crainte de faire l'objet de représailles ou de mesures administratives ou disciplinaires — qui constitue généralement le plus important obstacle aux yeux des employés qui envisagent de divulguer des actes fautifs — a été abordée lors de l'examen des activités de l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée et dans le rapport de la vérificatrice générale sur le Programme des commandites. Par conséquent, le gouvernement a apporté des modifications à la *Politique sur la divulgation* afin que le mandat du BIFP lui permette de protéger les employés qui pourraient être appelés à témoigner devant une commission parlementaire ou devant une commission d'enquête publique chargée d'examiner les faits.

En outre, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a obtenu le statut d'intervenant à la Commission d'enquête sur le Programme des commandites et les activités publicitaires. Un représentant du BIFP pourra donc être présent pour assumer la responsabilité liée à la protection contre les représailles des fonctionnaires qui doivent témoigner devant la Commission.

Enquêtes

Cette année, 159 demandes ont été reçues de la part du BIFP. 73 cas, incluant six déjà à l'étude à la fin de l'annéee du rapport précédent, ont été revus.

Des 73 dossiers étudiés, 38 ont été fermés à la suite de la prise en charge ou de l'examen préliminaire, la majorité ayant été renvoyés à un autre mécanisme plus approprié pour traiter de telles

questions. Après une recherche, un examen et une enquête plus approfondis, 23 dossiers supplémentaires ont été fermés. Les 12 cas restants font toujours l'objet d'une enquête.

Au cours de l'année, 11 des demandes reçues par le BIFP ont entraîné la tenue d'une enquête complète et l'envoi de rapports à l'intention des organismes intimés. Bien que l'existence d'actes fautifs n'ait été confirmée dans aucun des 11 cas, la participation du BIFP a souvent eu comme conséquence d'inciter les ministères à améliorer leurs procédures et à faire preuve de plus de transparence et d'efficacité dans leurs activités de communication et dans leurs interactions avec les employés et la clientèle des programmes. Dans tous les cas, les ministères concernés ont apporté une coopération sans réserve.

Dossiers par catégorie d'acte fautif

Violation d'une loi ou d'un règlement	13
Dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*	0
Usage abusif de fonds ou de biens publics	6
Cas flagrant de mauvaise gestion	20
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement	1
Représailles exercées à la suite d'allégations d'acte fautif	3
Conflits d'intérêts	1
Harcèlement, abus d'autorité, conflits interpersonnels	18
Autres	11
TOTAL	**73**

1. Violation d'une loi ou d'un règlement

Le BIFP a examiné ou enquêté 13 cas faisant partie de cette catégorie pendant l'année. Aucun d'entre eux n'a permis de conclure à un acte fautif.

Cinq cas ont été renvoyés à un autre organisme à la suite de l'examen préliminaire, y compris des allégations relatives à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Quatre autres dossiers ont été fermés lorsque les ministères concernés ont présenté des éléments de preuve valides afin d'établir que les allégations étaient non fondées. Par exemple, le BIFP a analysé la manière dont un ministère a établi le relevé d'emploi (RE) d'un employé en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le BIFP a estimé que, contrairement à ce que laissait entendre les allégations, le ministère avait correctement établi le RE.

Les quatre autres dossiers étaient toujours ouverts et faisaient l'objet d'une enquête.

Il convient de mentionner les progrès réalisés dans le cadre d'une affaire qui a été relevée dans le Rapport annuel de 2002-2003. Celle-ci traitait d'une divulgation alléguant que le processus d'approbation des médicaments à usage vétérinaire de Santé Canada contrevenait à la *Loi sur les médicaments et drogues* et au règlement connexe. L'enquête du BIFP a permis de conclure que le Ministère avait correctement appliqué le règlement compte tenu du pouvoir discrétionnaire qu'il possédait et de la façon dont il l'avait exercé dans ce cas précis. En avril 2003, les employés qui ont soulevé les allégations ont déposé une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. La Cour entendra la demande en novembre 2004 et le BIFP a été autorisé à participer à la procédure en tant qu'intervenant. C'est la première fois qu'une enquête du BIFP donne lieu à une demande de contrôle judiciaire.

2. Dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*

Aucun cas n'a été rapporté dans cette catégorie.

3. Usage abusif de fonds ou de biens publics

Durant l'année, six cas ont été examinés dans cette catégorie. En date du 31 mars 2004, trois faisaient encore l'objet d'une enquête. Des trois dossiers restants, le premier a été fermés en raison du manque de preuves corroborantes apportées à la suite de la divulgation, le second a été considéré comme non fondé et le troisième avait trait à une allégation indiquant que des fonds devant être

affectés à la dotation de certains postes au sein d'une direction régionale avaient été utilisés à d'autres fins par le ministère concerné. Après avoir tenu des réunions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le contrôleur de gestion du ministère et le directeur de la gestion financière de la région en question, le BIFP a jugé que la preuve n'étayait pas l'allégation d'usage abusif de fonds.

4. Cas flagrant de mauvaise gestion

L'an dernier, 20 cas ont été recensés dans cette catégorie, et 12 d'entre eux ont nécessité un niveau de recherche et d'enquête complémentaire appréciable. Plusieurs de ces cas relevaient du traitement de la gestion des employés par les ministères. Parmi ceux-ci, les questions suivantes se sont dégagées : comment s'opèrent la gestion des griefs portant sur la classification, le fonctionnement du système de gestion du rendement, la conduite des examens et des enquêtes, ainsi que la détermination des critères lors d'une réduction du personnel affecté à des tâches de nature particulière. La plupart des allégations se sont révélées sans fondement et, dans d'autres cas, les employés ont été orientés vers une procédure de règlement des griefs.

Certains cas se sont détachés en tant qu'exemples de cas flagrant de mauvaise gestion en matière de règlement des plaintes de harcèlement. Le BIFP a établi qu'en dépit du fait qu'une enquête ministérielle avait clairement démontré qu'il y avait eu harcèlement, l'inaction du ministère a entraîné des délais considérables et empêché le règlement des griefs. L'intervention du BIFP a éventuellement contribué à régler ces différends.

Comme cela a été signalé en 2003, le BIFP envisageait de mener une enquête sur les facteurs systémiques qui pourraient contribuer aux cas flagrants de mauvaise gestion au niveau du ministère en ce qui concerne la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* du Conseil du Trésor. Au cours l'année, le BIFP a continué de recevoir de nombreuses allégations en matière de harcèlement en milieu de travail et de mise en application déficiente des dispositions de cette politique, notamment en ce qui concerne le défaut de traiter les plaintes. Un examen a donc été entrepris par le BIFP dans le but de déterminer comment un ministère donne suite aux différends et gère ceux-ci. Le ministère a accueilli favorablement cette initiative et apporte son plein concours au BIFP. L'examen est toujours en cours.

Un autre cas traitait de la gestion d'un programme de contributions visant à stimuler le développement économique régional. Les allégations concernaient l'absence de transparence supposée des critères d'admissibilité, le régime de faveur accordé à des bénéficiaires qui avaient possiblement tiré parti de contacts importants entretenus au sein du ministère et l'exercice apparemment inapproprié du pouvoir discrétionnaire par l'administration en matière d'attribution de contributions financières. L'enquête du BIFP a établi que les conditions adoptées par le Conseil du Trésor avaient été dûment appliquées et respectées.

En date du 31 mars 2004, quatre dossiers faisaient toujours l'objet d'une enquête dans cette catégorie.

5. Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement

Le seul cas rapporté dans cette catégorie concernait une allégation indiquant que l'absence au sein du système de soins de santé d'un programme d'identification des personnes souffrant de sensibilités environnementales à un stade précoce faisait courir à ces dernières davantage de risques d'être victimes d'une erreur de diagnostic ou d'une faute thérapeutique. Après avoir effectué certaines recherches et communiqué avec la personne concernée, le BIFP a renvoyé la question aux représentants officiels de Santé Canada qui ont examiné la question.

6. Représailles exercées à la suite d'allégations d'acte fautif

Alors qu'aucune allégation de représailles n'a été confirmée l'an dernier, cette année, le BIFP a reçu six divulgations anonymes. Certains des divulgateurs ont mentionné que la peur des représailles était la raison pour laquelle ils souhaitaient conserver l'anonymat. La plupart des divulgations anonymes étaient assorties d'informations qui supportaient les allégations et ont nécessité un examen. Le BIFP n'a pris aucune mesure dans les cas où les allégations n'étaient pas accompagnées d'informations suffisantes.

Conclusion

Le fait que le BIFP n'ait pu confirmer qu'un nombre restreint d'actes fautifs ne constitue pas la preuve que peu d'actes fautifs graves sont commis au sein du secteur public et ne remet pas en question l'utilité d'un mécanisme et d'un organisme de divulgation des actes fautifs. Beaucoup des allégations ne relevaient tout simplement pas de la compétence du BIFP. En les renvoyant devant un autre processus, et en maintenant dans bien des cas une mission de surveillance et de médiation, le BIFP a contribué de façon déterminante au règlement d'un certain nombre de ces dossiers. Il importe aussi de souligner qu'aucune allégation n'était frivole et qu'aucune n'a été soulevée de mauvaise foi.

De plus, le contexte et les circonstances exposés dans le présent Rapport annuel ainsi que l'expérience acquise par le BIFP sont des arguments qui plaident en faveur d'un système de divulgation ferme et crédible dont la structure et les pouvoirs seraient susceptibles d'élever le degré de confiance des fonctionnaires.

Progrès vers l'adoption de la loi

Dans son Rapport annuel de 2002-2003, le BIFP avait recommandé que des modifications fondamentales soient apportées à sa structure, à son mandat et à ses pouvoirs afin que le régime de divulgation soit plus efficace et qu'il serve adéquatement l'intérêt des fonctionnaires et celui du public. Une des principales propositions visait à donner au BIFP, ou l'organisme qui lui succédera, une assise légale plutôt que sur une politique gouvernementale.

Dans le présent Rapport annuel de 2003-2004, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a à nouveau mentionné un certain nombre d'éléments clés qu'il serait souhaitable d'intégrer à la loi afin que le régime de divulgation soit efficace. Un résumé des principales recommandations est présenté ci-dessous.

- Il faudrait que l'organisme qui succédera au BIFP, et qui est appelée Commissaire à l'intégrité dans le rapport, soit distinct et autonome et agisse à titre d'agent du Parlement. Cette disposition fournirait au Commissaire à l'intégrité l'indépendance, l'autonomie et la spécialisation exclusive dont il a besoin pour agir de manière impartiale dans les dossiers de divulgation, et pour être perçu comme une entité impartiale. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le pouvoir de présenter des rapports directement au Parlement.

- Le régime de divulgation devrait s'appliquer à l'ensemble du secteur public fédéral. Les sociétés d'État, les employeurs distincts et les autres organismes — dont les employés ne peuvent actuellement pas faire appel aux services du BIFP — devraient être ajoutés à la définition de « secteur public fédéral ». Les employés de toutes les institutions du secteur public fédéral devraient être autorisés à divulguer les actes fautifs soit par l'intermédiaire des mécanismes internes de leur institution soit en faisant directement appel au Commissaire à l'intégrité. Les individus qui ne sont pas des employés du secteur public devraient également avoir accès au Commissaire à l'intégrité lorsqu'ils veulent dénoncer des actes fautifs commis par des employés du secteur public.

- Le Commissaire à l'intégrité devrait bénéficier d'un vaste pouvoir discrétionnaire lui permettant de déterminer quelles allégations devraient être examinées et quels cas il serait plus pertinent de renvoyer devant d'autres organismes ou de rejeter. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir des pouvoirs d'enquête suffisants, semblables à ceux prévus par la *Loi sur les enquêtes*, de manière à pouvoir effectuer des enquêtes complètes et équitables. Le Commissaire devrait pouvoir accéder à tout type et à toute source de renseignements ou de preuves dont il estime avoir besoin pour faire toute la lumière sur un cas présumé d'acte fautif.

- La loi devrait prévoir une protection efficace en ce qui concerne les individus et les renseignements. Elle devrait clairement interdire toute forme de représailles ou de mesures disciplinaires contre une personne qui divulgue un acte fautif de bonne foi et prévoir des sanctions appropriés contre ceux qui commettent des gestes de représailles. Cette interdiction devrait également s'appliquer à l'intimidation des témoins ainsi qu'à toute action ou omission visant à entraver le déroulement d'une enquête ou à influencer un témoin. Étant donné que la divulgation des actes fautifs et la protection contre les représailles sont étroitement liées et indissociables, si un fonctionnaire estime être l'objet de représailles, le Commissaire à l'intégrité devrait avoir la compétence exclusive d'examiner et de régler ces questions.

Public Service Integrity Officer

2003-2004 Annual Report to Parliament

Edward W. Keyserlingk
Public Service Integrity Officer
Government of Canada

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Canada

ERRATUM

A line was not printed in the second to last sentence of the penultimate paragraph of page 41. The sentence should read: "In view of the unique risks involved, the protection of identities and other information must be correspondingly and uniquely serious."

Appendix D: September 15, 2003

©Her Majesty the Queen in Right of Canada,
represented by the Public Service Integrity Officer, 2004
PG1-2004
0-662-68518-0

This document is available in alternative formats and on the Public Service Integrity Office Web site at the following address: http://www.integritas.gc.ca

Public Service Integrity Office
60 Queen Street, Suite 605
Ottawa, Ontario
K1P 5Y7

Telephone: 613.941.6400
Toll Free: 1.866.941.6400
Facsimile: 613.941.6535
Electronic mail: integritas@psio-bifp.gc.ca

November 2004
The Honourable Lucienne Robillard
President of the Queen's Privy Council for Canada
and Minister of Intergovernmental Affairs
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister:

Pursuant to the Treasury Board *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*, I have the honour and the privilege to transmit the 2003–2004 Annual Report of the Public Service Integrity Officer for tabling in Parliament.

Part I of this Report provides an overview of the operations of my Office from April 1, 2003 to March 31, 2004.

Part II reviews the steps taken and initiatives launched during the past year to give effect to the fundamental recommendation made in my previous 2002-2003 Annual Report that an effective and credible federal public sector wrongdoing disclosure regime ought to be anchored in legislation.

In Part III, I propose what I consider to be the key elements of a model legislated disclosure regime. I believe that if adopted they would contribute to ensuring a positive and receptive environment for employees to make credible public interest disclosures of wrongdoing without fear of reprisal and towards enabling the disclosure regime to effectively and fairly investigate and rectify wrongdoing.

As this Annual Report was being finalized, on October 8, 2004 the Government tabled Bill C-11, *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings*. This constitutes a very important and significant initiative reflective of government intent. As such, this development is too significant to ignore in this report. Consequently, I refer to key aspects of Bill C-11 in my comments and observations in Part III.

It is my hope that this Annual Report will make an important contribution to the upcoming public and Parliamentary debate on the proposed legislation.

Yours sincerely,

Edward W. Keyserlingk

Edward W. Keyserlingk
Public Service Integrity Officer
Government of Canada

Table of Contents

Introduction 3

PART I: Overview of the PSIO Activities: The Second Year 5

1.1 Mandate and Jurisdiction 6
1.2 Policy Developments 7
1.3 The Structure of the PSIO 8
1.4 Publicizing and Reaching the PSIO 9
1.5 The Case Management Approach 10
1.6 Statistics 11
1.7 Case Highlights (by category of wrongdoing) 12
1.8 The significance of finding little wrongdoing 16

PART II: Strengthening the Disclosure Regime: The Unfinished Business of Legislation 19

Laying the Foundations 20

PART III: Elements of a Model Legislation 25

1. Independence of the Integrity Commissioner 26
1.1 An Agent of Parliament 26
1.2 Report to Parliament 27
1.3 Control Over the Office 27
1.4 A Separate Stand-Alone Office or a New Branch of an Existing Agency? 28
2. Jurisdiction of the Integrity Commissioner 30
2.1 Institutional Coverage 30
2.2 Who can make a disclosure? 31
2.3 What would constitute wrongdoing? 31
3. Scope of Investigation 32
3.1 Investigative Powers 32
3.2 Investigating beyond the public sector 33
3.3 Access to any relevant information 34
3.4 Public Inquiries 35
3.5 Stop Orders 35

4. Effective protection of individuals and information 35
4.1 Legal prohibition against reprisal 35
4.2 Reprisal protection: the exclusive jurisdiction of the Integrity Commissioner 36
4.3 Measures for sanctioning against reprisal 40
4.4 Protection of identities and other information 40

Appendices 49

Appendix A: Responsibilities of the Public Service Integrity Officer 50
Appendix B: List of departments and agencies subject to the *Disclosure Policy* 52
Appendix C: 2003-2004 Expenditures 54
Appendix D: PSIO 2002-2003 Annual Report – Conclusions and Recommendations – September 15, 2004 55
Appendix E: Report of the Working Group on the Internal Disclosure of Wrongdoing – Recommendations – January 29, 2004 57
Appendix F: Report 13, Study of the disclosure of wrongdoing (whistleblowing) by the House Standing Committee of Government Operations and Estimates – Conclusion and Recommendations – November 7, 2003 60
Appendix G: 2003 Report to the House of Commons by the Auditor General of Canada – Extracts from Chapter 2 – February 12, 2004 61

Introduction

Part I of this report covers the ongoing activities of the Public Service Integrity Officer in the last fiscal year – from April 1, 2003 to March 31, 2004 – and focuses on the investigation of disclosures of wrongdoing made to the Public Service Integrity Officer by public service employees. A brief description of the mandate is provided, along with an overview of the case management practices, statistics with analyses and a summary of some of the cases that were reviewed and investigated. Developments in policy, in particular the inclusion of new provisions relating to values and ethics and additional protection against reprisal for employees participating in parliamentary hearings or in public inquiries relating to the Auditor General's 2003 report, are also described.

Part II of the report reviews the role and contribution of the Public Service Integrity Officer to the activities that led to proposals that a new regime for the disclosure of wrongdoing be based on legislation. This section includes the activities and initiatives that came about following the Public Service Integrity Officer's 2002-2003 Annual Report, the report by the Working Group on the Internal Disclosure of Wrongdoing, the report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates, the defunct Bill C-25, *the Public Servants Disclosure Protection Act* tabled in the previous Parliament and now Bill C-11, *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings* tabled in this Parliament on October 8, 2004.

In Part III the Public Service Integrity Officer proposes key elements of a model regime in order to create an environment for employees who have credible public interest disclosures of wrongdoing to speak up without fear of reprisal, and to most effectively identify and rectify the wrongs, sanction wrongdoers when required and prevent any further occurrences of the wrongdoing.

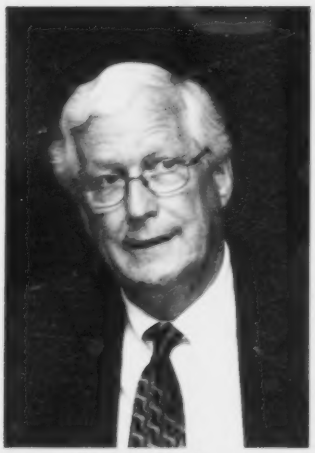
A conclusion and a summary of key recommendations complete this Annual Report.

Part I

Overview of the PSIO Activities: The Second Year

Part I

OVERVIEW OF THE PSIO ACTIVITIES: THE SECOND YEAR



Edward Keyserlingk
Public Service Integrity Officer

1.1 Mandate and Jurisdiction

The Public Service Integrity Office (PSIO) was established by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (hereafter identified as the *Disclosure Policy*). Both the policy and the PSIO became effective on November 30, 2001. The *Disclosure Policy* sets out the mandate and general procedures for the PSIO. This mandate is summarized in Appendix A.

The jurisdiction of, and access to, the PSIO presently extends to the 170,000 public service employees working in departments and agencies listed in Schedule I, Part I of the *Public Service Staff Relations Act* (listed in Appendix B). This means that the PSIO covers departments and agencies under the purview of Treasury Board as the employer. The remaining 288,000 public sector employees working for separate employers and Crown Corporations – such as the Canada Revenue Agency, Canada Post Corporation and other government business enterprises – are excluded from the purview of the PSIO.

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, the Public Service Integrity Officer assists employees who:

- **believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or**
- **raised their disclosure issue(s) in good faith through departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.**

Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace

The PSIO was created as an alternative to the departmental process – also established by the *Disclosure Policy* – for the reporting, review and investigation of wrongdoing in the public interest.

The internal departmental process encompasses a role for managers who are responsible for promoting openness in their interaction with employees and acting promptly when information concerning wrongdoing is brought to their attention. Additionally, designated Senior Officers, who are appointed by and report to the Deputy Head of each department and agency, are accountable for addressing departmental disclosures made internally, initiating investigations and making recommendations as appropriate.

1.2 Policy Developments

1.2.1 Values and Ethics Code

In September 2003, the *Disclosure Policy* was amended to include in the definition of wrongdoing, "a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*," hereafter referred to as the *Code*. This change coincided with the promulgation of the *Code* that contains a Statement of Public Service Values and Ethics, Conflict of Interest Measures and Post-Employment Measures.

The *Code* states that, while "it is expected that most matters arising from the application of this *Code* can and should be resolved at the organizational level," any public servant who witnesses or has information concerning conduct inconsistent with the *Code*, or believes that he or she is being asked to act in a way that is inconsistent with the values and ethics set out in Chapter 1 of the *Code*, can report the matter in confidence and without fear of reprisal to the Senior Officer designated for the purpose by the Deputy Head. Subsequently, "if the matter is not appropriately addressed at this level, or the public servant has reason to believe it could not be disclosed in confidence within the organization, it may then be referred to the Public Service Integrity Officer, in accordance with the *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*."

The *Disclosure Policy* defines wrongdoing as an act or omission concerning:

- **a violation of any law or regulation**
- **a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service***
- **misuse of public funds or assets**
- **gross mismanagement**
- **a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment**

1.2.2 Protection from Reprisal

The PSIO has two main responsibilities: investigating and reporting on disclosures of wrongdoing and protecting employees who disclose information concerning wrongdoing from reprisal. The fear of job reprisal and retaliation is considered to be the greatest obstacle to employees who consider reporting wrongdoing. This was the subject of debate during the examinations of the activities of the former Privacy Commissioner and the Auditor General Report into the Sponsorship Program. Indeed, in response to the Auditor General's report, the government further amended the *Disclosure Policy* to extend the reach of the PSIO to protect those employees who may be required to appear before a parliamentary committee or a public inquiry looking into the matter.

To further demonstrate its commitment, the Public Service Integrity Officer has sought and gained standing before the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. The PSIO will be present to ensure that the public servants who are required to testify are protected from reprisal.

Pierre Martel
Executive Director

***The* Disclosure Policy *was amended to include in the definition of wrongdoing, "a breach of the* Values and Ethics Code for the Public Service"**

...no employee shall be subject to any reprisal for having made a good faith disclosure in accordance with this policy, or in the course of a parliamentary proceeding or an inquiry under Part I of the *Inquiries Act* related to the 2003 Report of the Auditor General of Canada. This includes employees who may have been called as witnesses. Reprisal may include any administrative and disciplinary measures.

Disclosure Policy

1.2.3 Confidentiality and Information Protection

The PSIO does its utmost to protect the identity of those who make disclosures of wrongdoing and of any other parties involved in the case. Clearly, the expectation of confidentiality is a high priority for all parties.

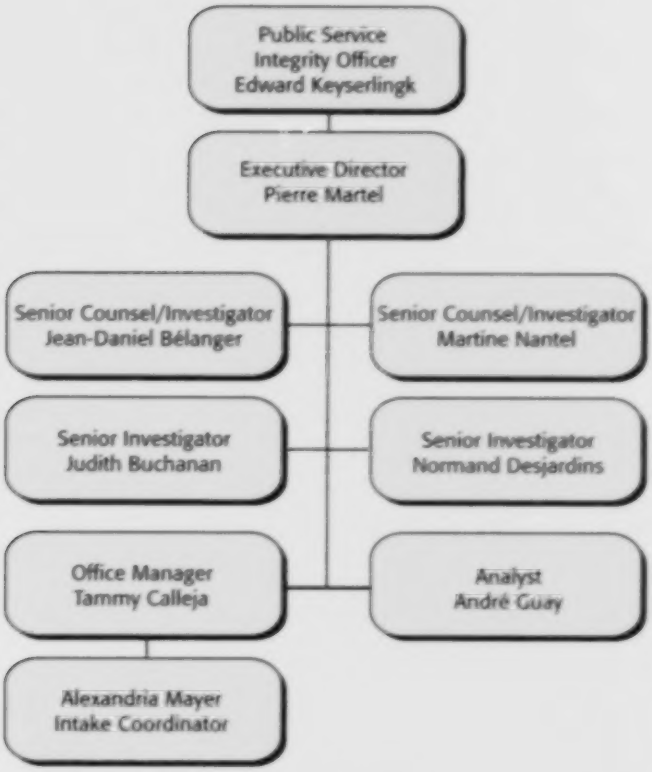
The expectation of confidentiality is a high priority for all parties

The PSIO is subject to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and must respond to requests for information submitted in accordance with all the applicable provisions of the law. The PSIO can only provide qualified assurances to public service employees that their identity and the information that they provide will be held in confidence. The assurance is somewhat constrained by procedural requirements during an investigation that require an adherence to the rules of natural justice. Personal information can be withheld in some limited circumstances prescribed by law. Examples of this are when a person's identity needs to be protected from disclosure for safety reasons or, while an investigation is ongoing, if the disclosure of information would be injurious to the conduct of the investigation.

1.3 The Structure of the PSIO

The PSIO has continued to operate with a small staff. In addition to the Public Service Integrity Officer, the PSIO includes an executive director, two legal advisors, two investigators, an office manager and an intake coordinator. The PSIO has also benefited from the work of a law student in the summer of 2003 and an articling lawyer in early 2004. The PSIO continues to specialize its work and operate independently, relying to some extent on other government departments and agencies or contractual arrangements for corporate administration and technical services. Expenditures incurred in 2003-2004 are presented in Appendix C.

Public Service Integrity Office Organisation Chart



1.4 Publicizing and Reaching the PSIO

This year the Public Service Integrity Officer and the Office staff have continued to respond to requests for participation at various events to promote the work of the PSIO and inform various communities of public service employees, such as experts in staff relations, financial management, auditing, comptrollership and security about the PSIO and related topics.

The PSIO has responded to requests for information and has shared its experience with representatives from foreign governments and international institutions, including representatives from Belgium, Mali, the United States of America, Australia, the Republic of Korea, the Philippines, the United Nations, Transparency International and the International Ombudsman Institute.

The University of Ottawa's School of Management and the PSIO hosted a discussion concerning the risks and rewards of whistleblowing with guest speaker Mr. Louis Clark, Director General of the U.S. based Government Accountability Project (GAP). The mission of the GAP is to protect the public interest and promote government and corporate accountability by advancing free speech in the work place, defending whistleblowers and empowering citizen activists.

There continues to be a need to make the policy and work of the PSIO known throughout the public service. Efforts to this end will continue in the coming year.

Jean-Daniel Bélanger
Senior Counsel/Investigator

When a case is concluded, a report of findings is provided to the department and to the employee who made the allegation. Where wrongdoing is found, recommendations for addressing and correcting the matter are included in that report. Normally, the PSIO will follow up on the recommendations until the matter is resolved.

1.5 The Case Management Approach

The inquiries and disclosures received in the past year continue to arrive by various means, including mail, telephone, visits and e-mail. The PSIO deals with each inquiry promptly, providing proper referrals when required and seeking clarification and additional information when the matter appears to fall within the mandate of the PSIO. The screening of potential disclosures includes an assessment of whether the department involved in the allegation is subject to the *Disclosure Policy*, whether the person making the disclosure is a public service employee, and whether the allegations fall within the definition of wrongdoing and no other recourse is prescribed. The PSIO may also reject the disclosure of wrongdoing if it is determined that the matter is not credible, trivial, frivolous, vexatious or the disclosure was not made in good faith.

For cases within the mandate of the PSIO, a more formal intake review is conducted to obtain as complete an account of the allegation of wrongdoing as possible before determining whether a full investigation is required. In such cases, additional information and documentation are obtained from the employee or researched from public sources. This approach ensures that the investigator is well versed in the subject area related to the wrongdoing and able to determine the best course of action.

There is often a need to extensively research the subject area of the alleged wrongdoing. A thorough analysis may be required to determine the application of law, regulation, policy or other protocols. This may involve legal opinions or assessments by various experts, along with consultation to appreciate the applicable requirements and proper operation. This may be followed by an assessment of the allowable discretion, a determination of what would constitute wrongdoing, the degree of permissible management flexibility and whether another preferred recourse exists.

Weekly staff meetings are held to discuss cases as they reach key stages. Each case assigned to an investigator is presented after the initial screening and review stage; it is discussed and evaluated to determine the next steps. Every member of the PSIO participates and contributes expertise and knowledge to the discussion. This allows for a greater diversity of perspectives and a thorough review of the issues at hand.

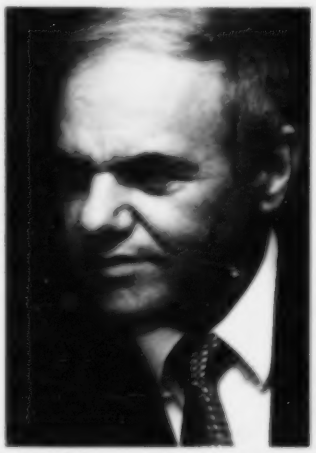
When it is determined that a full investigation is required, the Public Service Integrity Officer normally informs the Deputy Head and requests the collaboration of the department. The Deputy Head, or a senior departmental representative, and the person making the disclosure are also separately informed in writing of the nature of the allegations, the issues to be investigated by the PSIO and the general approach to the investigation. At the onset of the investigation, the investigator will contact the department to obtain an account of events and relevant documentation. The perspectives of the person making the disclosure, witnesses, the alleged wrongdoer and other concerned parties may also be sought regarding different elements and at various stages during the course of the investigation. This information is reviewed and assessed to determine whether the activity in question constitutes wrongdoing. Throughout the investigation the parties are informed of the progress and provided with the opportunity to provide their views and respond. When a case is concluded, a report of findings is provided to the department and to the employee who made the allegation. Where wrongdoing is found, recommendations for addressing and correcting the matter are included in that report. Normally, the PSIO will follow up on the recommendations until the matter is resolved.

Martine Nantel
Senior Counsel/Investigator

The *Disclosure Policy* also provides the Public Service Integrity Officer with an additional means of addressing wrongdoing where departments and agencies do not respond appropriately or in a timely manner to findings and recommendations made: a report can be submitted by the PSIO to the Clerk of the Privy Council seeking his intervention as the head of the Public Service. To date, there have been no such reports.

The PSIO meets the Disclosure Policy's requirements:

- **To establish if there are sufficient grounds for further action and review**
- **To initiate an investigation when required**
- **To review the results of investigations**
- **To prepare reports and make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure**
- **In some special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his role as head of the Public Service.**



André Guay
Analyst

1.6 Statistics

This year, in addition to hundreds of telephone calls, there were 159 contacts recorded by the PSIO. Sixty percent of these did not result in further actions by the PSIO as, at the outset, the concerns did not fall within the domain of the *Disclosure Policy* and other avenues were better suited for the matter raised.

The following table depicts the number of files reviewed and investigated and their disposition during the year:

Judith Buchanan
Senior Investigator/Analyst

FILES REMAINING AT END OF 2002-2003[1]	6
FILES OPENED IN 2003-2004[2]	67
TOTAL FILES FOR REVIEW AND INVESTIGATION IN 2003-2004	**73**
Files closed after intake or preliminary review stage	**38**
• Files closed after referral	31
• Files closed: no jurisdiction[3]	5
• Files closed: allegations found to be not substantiated	2
Files closed after research, review and investigation	**23**
• Files closed after referral	2
• Files closed: no jurisdiction[3]	2
• Files closed: allegations found to be not substantiated	16
• Files where allegations were founded	3
INVESTIGATIONS STILL ONGOING AS OF MARCH 31, 2004	**12**

[1] Fiscal year 2002-2003, from April 1, 2002 to March 31, 2003

[2] Fiscal year 2003-2004, from April 1, 2003 to March 31, 2004

[3] *"No jurisdiction" refers to circumstances where it turned out that the PSIO did not have a mandate to continue to investigate such as: the person or disclosure did not qualify under the terms of the Disclosure Policy; the wrongdoing alleged took place too long before the Disclosure Policy came into effect; it was not in the public interest to investigate; or, the allegations had been considered or would be dealt with better by another federal board, tribunal or court.*

This year the PSIO completed 11 reports of investigation with recommendations that were sent to the respondent organization. It should be noted that a significant number of cases in which no form of wrongdoing was found nevertheless involved extensive investigations and interactions with the departments concerned. These led to PSIO recommendations for improved departmental procedures, communications and interactions with employees and the program clientele, and elicited full co-operation from the departments concerned.

Normand Desjardins
Senior Investigator/Analyst

FILES BY CATEGORY OF WRONGDOING	
Violation of Laws or Regulations	13
Breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*	0
Misuse of Public Funds or Assets	6
Gross Mismanagement	20
A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment	1
Reprisal for making an allegation of wrongdoing	3
Conflict of Interest	1
Harassment, Abuse of Authority, Interpersonal Conflict	18
Others	11
TOTAL	**73**

1.7 Case Highlights (by category of wrongdoing)

Violation of Law or Regulation (13 cases)

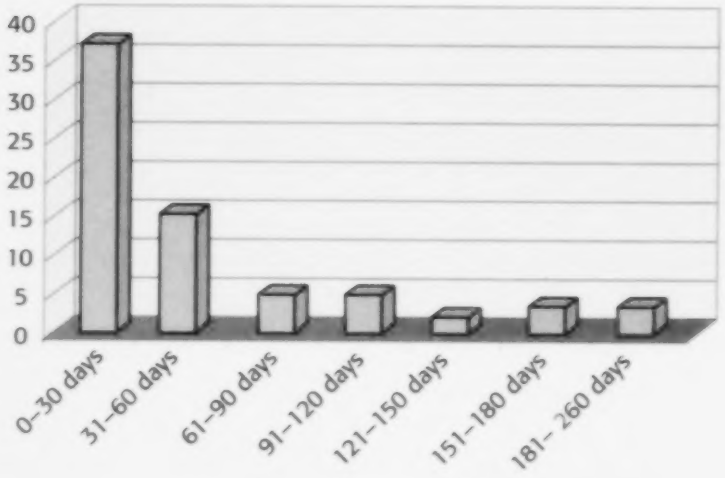
The PSIO concluded the review of 13 cases where the allegations related to the violation of law or regulation. This represents a decrease from last year's 24 cases in this category, mostly due to a reduction in the acceptance of cases by the PSIO when the matter could be referred to a more appropriate recourse mechanism.

Of the 13 cases, five were referred to another agency after preliminary review, as there was another appeal or recourse mechanism available to the employee. They included allegations relating to the *Canadian Human Rights Act* and the *Public Service Employment Act*.

Four other cases in which a more substantive review was undertaken were quickly concluded when respective departments provided appropriate evidence to demonstrate that the allegations were unfounded.

One such instance was the review of the manner in which a department, Human Resource Development Canada, completed an employee's Record of Employment (ROE) under the *Employment Insurance Act*. The department substantiated its actions and the PSIO found that, contrary to the allegation, the department properly completed the ROE.

Elapsed Time to Dispose of Cases as of March 31, 2004



As of March 31, 2004 four cases remained open and under investigation and will be reported on next year.

There were no findings of wrongdoing within this category resulting from the reviews and investigations completed during the fiscal year.

One of the cases that the PSIO reported in last year's annual report dealt with a disclosure alleging that Health Canada was not properly applying the regulatory framework within which it operated. The issues in contention related to the application of the *Food and Drugs Act and Regulations* and the veterinary drug approval process. After conducting a review of the legislation, policies and guidelines covering the subject area and the facts and circumstances surrounding a particular drug submission, the PSIO concluded that the department had adequately applied the regulations in view of the allowable ministerial discretion and the manner it was exercised.

Hence, there was no finding of wrongdoing regarding the application of the law and regulations in question. However, the PSIO suggested that the department continuously enhance its communications with employees, the businesses it regulates and the public it serves to ensure better understanding, consistency and transparency relating to the requirements of the drug approval process.

Subsequent to the PSIO's report issued in that case in March 2003, the disclosing employees filed an application for judicial review. This is the first time a judicial review of PSIO findings has been requested. On December 15, 2003 the PSIO was granted permission to intervene in the proceedings for the purpose of explaining its jurisdiction to the Federal Court. The matter is scheduled to be heard in November 2004. The outcome of this judicial review will be reported in a future annual report.

A Breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service* (no cases)

There were no cases reported in this category.

Tammy Calleja
Office Manager

Misuse of Public Funds or Assets (six cases)

There were six cases alleging the misuse of public funds or assets. As of March 31, 2004 three of these cases remained under investigation and will be reported on in the next annual report. Of the remaining, one was closed due to the lack of substantiating information provided by the disclosing employee, another was concluded as unfounded and the other is described below.

One case that was investigated dealt with an allegation that funds intended to staff certain positions within a regional branch of the Correctional Service of Canada were being redirected for other purposes (a misuse of funds). Meetings and discussions were held with the Treasury Board Secretariat, the department's Comptroller and its region's Director of Financial Management to gain an understanding of the department's budget process and accountability structure. It was found that the initiative to establish greater budgetary controls was in its first year and aimed at ensuring that the resources are used in the area of activities for which funds were initially allocated, and that the resource indicators identified are strictly indicators and under no circumstances, should be considered as correctional operational standards, performance results, legal commitments or established norms. On this basis, the PSIO concluded that the evidence did not support the allegation of a misuse of funds. In addition, the PSIO received an account of the progress being made with the management of budgets. It was acknowledged that meeting the resourcing indicators was not accomplished in some sectors due to a number of existing pressures during the first year of this initiative. However, it was expected that the following year managers would be held to greater account to the resourcing indicators, thus helping the region to achieve its corporate objectives. It is expected that this ongoing work will result in the employees obtaining the workplace improvement they seek.

Gross Mismanagement (20 cases)

There were 20 cases in this category. Due to the complex nature of this category of wrongdoing, 12 cases required considerable additional research and investigation. Many of these related to how departments address the management of employees. Cases included how classification grievances are managed, how the performance management system functions, how administrative reviews and investigations are conducted, and what criteria should be applied when reducing the number of employees assigned to rather unique tasks. Most allegations were determined to be unfounded. In some other cases, employees were advised to refer the matter to the grievance process.

Three cases stood out as examples of gross mismanagement in the handling of harassment complaints. It was found that, despite clear evidence of harassment confirmed by a departmental investigation, departmental inaction contributed to extensive delays and failure to resolve the complaints. The PSIO's involvement contributed to the eventual resolution of the matter.

As reported in 2003, the PSIO was considering an investigation into the systemic factors that could contribute to the gross departmental mismanagement regarding the Treasury Board's *Policy on the Prevention of Harassment in the Workplace*. Again this year, the PSIO continued to receive numerous allegations concerning harassment in the workplace and the inadequate implementation of the provisions of that policy, specifically regarding the failure to address complaints. As a result, a review was launched by the PSIO to examine how one department responds and operates. The Correctional Service of Canada has welcomed this review and is cooperating fully with the PSIO. This review is ongoing.

"However, in view of the relatively high numbers (of harassment cases), there are aspects of this category of allegation that raise concern and merit further consideration and monitoring. Indeed, there may be grounds for investigating the systemic factors that contribute to individual cases. I will pay attention to this particular matter in the coming year."

Public Service Integrity Officer Annual Report 2002-2003

Alexandria Mayer
Intake Coordinator

Another case that was investigated by the PSIO dealt with the management, in the Department of Western Economic Diversification, of a financial contributions program to boost regional economic development. The allegations concerned the apparent lack of transparency in eligibility criteria, the perception of preferential treatment given to recipients who benefited from established contacts within the department and the seemingly inappropriate use of discretion by management in awarding financial contributions. The PSIO investigation concluded that the terms and conditions of the program approved by the Treasury Board were implemented and respected. Nevertheless, the PSIO did recommend ways for the department to improve transparency by publishing and disseminating more broadly information about the eligibility criteria and the decision-making process. While investigating the main allegation, the PSIO dealt with the complaint of a perceived potential conflict of interest. The question arose when a departmental employee began a job assignment with a recipient organization. A review of the testimony and an account of the procedures and approval requirements concluded that there was no conflict of interest in this instance. However, to alleviate such perceptions and concerns in the future, the PSIO recommended that the department adopt more specific guidelines to govern assignment and interchange arrangements with outside organizations, including the related conflict of interest provisions, and that these guidelines be communicated and implemented consistently to ensure greater transparency and accountability. The department accepted and implemented the PSIO recommendations.

The PSIO also investigated another disclosure that was initially made within an organization and subsequently referred to the PSIO. The allegation related to the gross mismanagement of an enforcement operation by the RCMP at a public protest. With the complete collaboration of the organization, the PSIO obtained full access to records, witnesses and technical expertise to conduct independent assessment and confirmation of the information gathered. The PSIO found that the allegation was not substantiated. Nevertheless, it was confirmed that there were lessons learned during the operation and that as a result guidelines for this type of operation were implemented and personnel were provided with specialized training.

As of March 31, 2004 four cases remain under investigation and will be reported on next year.

A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment (one case)

The one case in this category alleged that the absence of a program in the health care system to identify at an early stage persons suffering from environmental sensitivities was putting them at greater risk when it comes to diagnosis and medical treatment. After some research and interaction with the person concerned, the PSIO referred the matter to Health Canada's officials who were cognizant of the issue.

Reprisal Protection

The *Disclosure Policy* states that the PSIO is to protect from reprisal those employees who, in good faith, disclose information concerning wrongdoing. When a formal investigation of an allegation is undertaken, the PSIO normally reminds the concerned Deputy Head, in writing, of the importance attached to the protection of the employee who made the disclosure from any reprisal. There have been no findings of reprisal during this year.

The PSIO continues to be guided by what constitutes reprisal as determined in the *Disclosure Policy*. First, the original disclosure of wrongdoing that allegedly led to reprisal must have been made by a public service employee to his or her superior, or to the departmental Senior Officer or to the Public Service Integrity Officer. Second, while the disclosure of wrongdoing need not turn out to be founded, it must have been made in good faith. Third, the existence of reprisal would be confirmed if the original disclosure of wrongdoing is shown to be at least one of the reasons for the adverse impact on the employee, notwithstanding other justifications made for the departmental action.

Last year the PSIO reported one instance of reprisal while investigating other issues in a case. The finding of reprisal was largely based on the timing of a disciplinary action taken against the employee who had just made a good faith disclosure to the PSIO, and the fact that no documentary evidence existed to support any other contention justifying the discipline. The PSIO conclusion and a recommendation were reported to the concerned Deputy Head. There has subsequently been extensive discussion with the department about this result and the recommendation that any losses suffered by the employee as a result of the disciplinary action be restored. Lately the PSIO has again sought to ensure that this recommendation be acted upon and taken seriously in order to protect the integrity of the *Disclosure Policy*.

This year six anonymous disclosures were received by the PSIO. In most instances, these were accompanied by supporting information that necessitated a review by investigators. In cases that were without substance or sufficient detail, no action was taken. Some of the anonymous writers indicated that the reason for anonymity is based on the fear of reprisal.

1.8 The significance of finding little wrongdoing

As the above statistics and case descriptions demonstrate, even after sometimes extensive and complex investigations, the PSIO found few instances of wrongdoing.

The significance of that result is worthy of some reflection. It could suggest various interpretations, some of which are not justified by the evidence or probabilities.

It may be claimed that since little wrongdoing was substantiated despite the 73 allegations brought to the PSIO during the year in question, most of the allegations must have been frivolous or made in bad faith. In fact that was not the case. Not one of the allegations made was found to have been made in bad faith. It does not mean either that they were frivolous. On the contrary, for those who made the allegations they involved serious, often long-standing and unresolved issues, in many cases employment related or involving a workplace conflict. As the statistics indicate, a substantial number turned out not to fall within the jurisdiction of the PSIO and were better addressed by another mechanism or recourse avenue. By referring them to another avenue with the consent of those who brought the issue to the PSIO, and by recommending that a solution be found and in many cases maintaining a monitoring or mediating role, the PSIO contributed significantly to the resolution of a number of such cases.

Not one of the allegations made was found to have been made in bad faith. It does not mean either that they were frivolous.

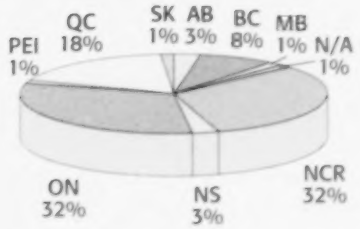
It may be claimed, secondly, that because a great many of the cases during the year in question involved workplace conflict and employment-related grievances, there must be very little serious public interest wrongdoing in the public service, the kind indicated earlier in this report that falls within the mandate of the PSIO. Those who sometimes express this view will say that since the PSIO is available for public servants to report serious wrongdoing, if they bring few such allegations forward, there must be very little such wrongdoing actually taking place. It would be a mistake to so conclude. This view vastly overestimates the credibility and effectiveness of the *Disclosure Policy* and the PSIO given its present structure and powers. It also greatly underestimates the courage it requires for public servants to report wrongdoing against the public interest, of which they are not the immediate victims, no matter how credible and effective the disclosure mechanism or agency might be or become.

Many public servants themselves have stated in surveys and elsewhere that they were aware of wrongdoing in their institutions but given the fear of reprisal and other concerns did not feel confident enough that the PSIO and the Disclosure Policy could be sufficiently effective and protective.

The PSIO is essentially reactive, not proactive. The PSIO investigates credible allegations brought forward, but does not have a mandate to go out looking for wrongdoing unrelated to one or more allegations. That means that the PSIO only has direct knowledge about possible wrongdoing that public servants are willing to report, and established wrongdoing that is determined as a result of subsequent PSIO investigations. On the other hand it is well known that there are significant allegations and incidents of serious wrongdoing in the public service. They have been widely publicized and some have been or are the objects of review and scrutiny by parliamentary committees, police investigations and appointed commissions of inquiry. It is inconceivable that some public servants not directly implicated were unaware of at least some of those reprehensible activities while they were taking place. Many public servants themselves have stated in surveys and elsewhere that they were aware of wrongdoing in their institutions but given the fear of reprisal and other concerns did not feel confident enough that the PSIO and the *Disclosure Policy* could be sufficiently effective and protective.

It may be claimed, thirdly, that because public servants are by and large not coming forward with allegations of serious wrongdoing against the public interest, there is really no need to have a Public Service Integrity Officer. That claim as well cannot be substantiated, and for the same reasons already indicated. If, as is the case, serious wrongdoing in the public sector does take place even if there is no evidence that it is widespread, yet little of it is reported to the PSIO, it is far more likely that the solution is to equip the PSIO or a successor agency to be credible and effective enough to encourage those in the public sector to come forward and to protect them from possible reprisal when they do so.

REGIONAL DISTRIBUTION OF CASES



REGIONAL DISTRIBUTION OF CASES	
Region	**Total**
Alberta	2
British Columbia	6
Manitoba	1
N/A	1
National Capital Region	23
Nova Scotia	2
Ontario	23
Prince Edward Island	1
Quebec	13
Saskatchewan	1
TOTAL CASES IN JURISDICTION	**73**

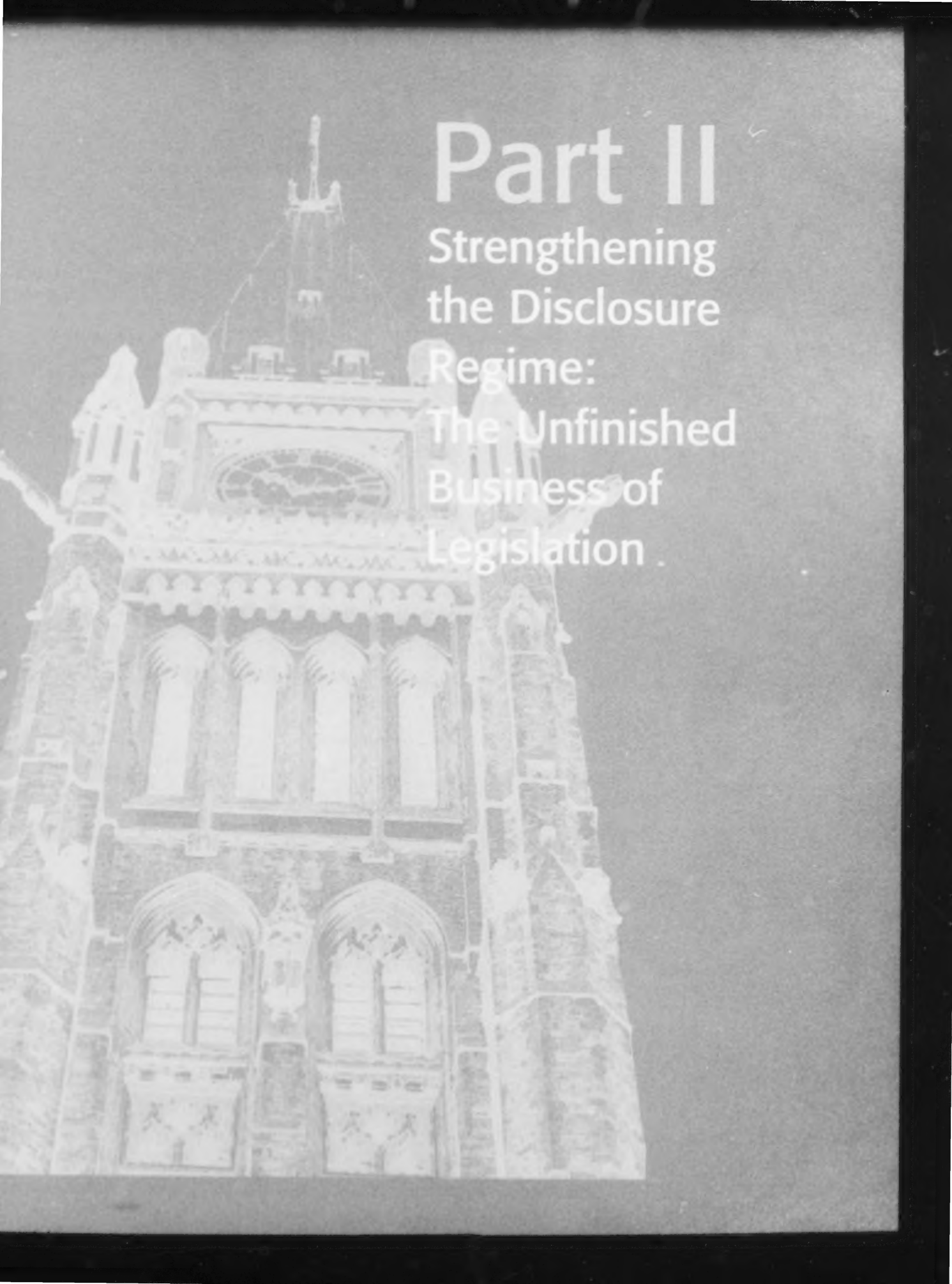
If, as is the case, serious wrongdoing in the public sector does take place even if there is no evidence that it is widespread, yet little of it is reported to the PSIO, it is far more likely that the solution is to equip the PSIO or a successor agency to be credible and effective enough to encourage those in the public sector to come forward and to protect them from possible reprisal when they do so.

Public servants themselves and many others, have indicated clearly what kind of structure and powers a disclosure mechanism should have before they are willing to be courageous enough to take the inherent risks involved in disclosing wrongdoing for the sake of a healthier public sector and to justify public confidence in the public service. What such a mechanism or agency should be, and how it should be equipped, is the subject of Parts II and III and the concluding recommendations of this Annual Report.

Only once such a mechanism is in place and functioning would it be legitimate and reasonable to consider its findings as one among other indicators of how much or how little serious wrongdoing there is in the public sector. And only then would it be appropriate to evaluate the effectiveness of, and the continuing need for, such a disclosure mechanism and agency.

DISTRIBUTION OF CASES BY DEPARTMENT AND AGENCY

Department:	**Total:**
Agriculture and Agri-Food Canada	1
Atlantic Canada Opportunities Agency	1
Canadian Industrial Relations Board	2
Citizenship and Immigration Canada	2
Communication Canada	2
Competition Tribunal	1
Correctional Service of Canada	12
Department of National Defence	3
Environment Canada	1
Federal Court of Canada	1
Foreign Affairs and International Trade	1
Health Canada	9
Human Resources Development Canada	12
Immigration and Refugee Board	2
Indian Affairs and Northern Development	1
Natural Resources Canada	2
Office of the Privacy Commissioner	1
Public Service Commission	2
Public Works and Government Services Canada	7
Royal Canadian Mounted Police	4
Supreme Court of Canada	1
Transport Canada	2
Treasury Board Secretariat	1
Western Economic Diversification	1
Organization not named in allegation	1
	73



Part II

Strengthening the Disclosure Regime: The Unfinished Business of Legislation

Part II

STRENGTHENING THE DISCLOSURE REGIME: THE UNFINISHED BUSINESS OF LEGISLATION

...the PSIO assessed the experience with the current policy-based disclosure regime and made recommendations for improvements and reform by means of new legislation.

Last year a number of significant events and circumstances propelled ethics, integrity and good governance in the public sector to the fore of policy considerations. Confidence in public institutions has been shaken and eroded as a result of specific instances of reported gross misconduct and mismanagement. Among the many issues raised in the debate, the need for more effective disclosure of wrongdoing in the public service emerged as a necessary initiative. Steps were taken and broad-based foundations were laid to encourage the government to take decisive action to substantially strengthen the current wrongdoing disclosure regime.

Laying the Foundations

The Public Service Integrity Officer 2002-2003 Annual Report

In the 2002-2003 Annual Report tabled in Parliament on September 15, 2003 (available at www. integritas.gc.ca), the PSIO assessed the experience with the current policy based disclosure regime and made recommendations for improvements and reform by means of new legislation. These recommendations took into account the results of consultations, surveys related to employee attitudes, the significant events surrounding the former Privacy Commissioner and serious instances of alleged or established wrongdoing that surfaced from program audits. As well, the recommendations drew upon the findings in the detailed study commissioned by the PSIO in 2003 entitled *A Comparative International Analysis of Regimes for the Disclosure of Wrongdoing ("Whistleblowing")* (available at www. integritas.gc.ca). This study examined the effectiveness and fairness of the disclosure regimes in seven countries: the United States, the United Kingdom, Australia, New Zealand, South Africa, Israel and the Republic of Korea.

In the 2002-2003 Annual Report, the PSIO called for legislation that would give the disclosure regime the required legitimacy and credibility in the eyes of the potential users, the federal public servants, and the general public. This legislation would encompass all institutions in the federal public sector, have an independent agent accountable to Parliament to receive and investigate disclosures fully and would guarantee legal protection from reprisal for those making disclosures. These recommendations are reproduced in Appendix D.

The 2002-2003 Annual Report also described the need to create and nurture cultural change, a long and continuing process that starts with recognizing and accepting that wrongdoing may indeed take place. In these instances, the duty of those who witness wrongdoing is to report it. For the authorities, the corresponding responsibility is to take such reports seriously, to address the issues promptly and fairly and to take corrective action when wrongdoing is established. The PSIO recommended that disclosures of wrongdoing should be encouraged and recognized in the form of a non-monetary award as being courageous and meritorious acts of service to the public sector and in the interest of the public. Disclosing and addressing wrongdoing allegations through an established process should be viewed as normal and healthy for a well functioning organization.

The President of the Treasury Board received the PSIO recommendations with considerable support and interest.

"The Government of Canada is committed to a public service where employees can honestly and openly discuss concerns without fear of reprisal (...) While it is evident that it is time to deal with legitimate concerns raised about weaknesses in our current approach, we need to ensure that any new framework would both encourage and support disclosures of wrongdoing while at the same time allowing managers to promote early measures to prevent wrongdoing from happening."

***(The President of the Treasury Board Announces Working Group to Review Internal Disclosure Protection in the Public Service of Canada. President of the Treasury Board*, Treasury Board News Release, September 29, 2003)**

Working Group Report

In response to the PSIO recommendations, the government created a working group to review the state of internal disclosure systems in the Public Service of Canada and elsewhere, and to report to the President of the Treasury Board by January 2004 with recommendations for improvements, including possible alternative legislative approaches. Dr. Kenneth Kernaghan, Professor of Political Science and Management at Brock University chaired the Working Group. The group was further comprised of Dr. Edward Keyserlingk, the Public Service Integrity Officer; Ms. Hélène Beauchemin, President of HKBP Inc and a former senior executive within the federal public service; Mr. Denis Desautels, Executive-in-Residence, University of Ottawa's School of Management and former Auditor General of Canada; and, Mr. Merdon Hosking, President of the Association of Public Service Financial Administrators. These individuals brought considerable relevant expertise and experience from a variety of backgrounds to the deliberations.

The Working Group issued its report on January 29, 2004 and made 34 recommendations that largely echoed those made in the Public Service Integrity Officer 2002-2003 annual report and proposed as well that there should be a legislated values and ethics framework. Among the recommendations made were the following: legislation should establish a new independent Agent of Parliament; the umbrella of the disclosure regime should be widened to include separate employers and Crown Corporations; the new Office should have adequate investigative powers; and, it should be able to investigate allegations regardless of their source. Five of the recommendations aimed beyond the confines of a disclosure regime and focused on leadership development and evaluation, a code of values, training in ethics and management accountability. The detailed recommendations are reproduced in Appendix E.

The Working Group issued its report on January 29, 2004 and made 34 recommendations that largely echoed those made in the Public Service Integrity Officer 2002-2003 Annual Report

The Standing Committee recommended that the agency be independent, neutral and accountable to Parliament and be equipped with the necessary powers and mechanisms to investigate allegations of wrongdoing.

Report of the House of Commons Standing Committee

In November 2003, while the Working Group was deliberating, *The Thirteenth Report of the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates* focusing on whistleblowing was issued. After noting approvingly the recommendations of the PSIO's Annual Report and calling attention to the views of employees of the Privacy Commission, members of the public, public service unions and the Auditor General, the committee made a number of recommendations along the same lines as those of the PSIO, specifically that the agency be independent, neutral and accountable to Parliament and be equipped with the necessary powers and mechanisms to investigate allegations of wrongdoing. An extract of the report is reproduced in Appendix F.

Auditor General's Report

In February 2004, the Auditor General of Canada tabled her 2003 report in Parliament in which she reviewed the activities concerning a disclosure regime within the public service and stated that the recommendations in the PSIO's Annual Report should be given serious consideration. Extracts of the relevant portions of this report are provided in Appendix G.

Bill C-25, the *Public Servants Disclosure Protection Act*

On March 22, 2004, the President of the Queen's Privy Council and Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada, introduced legislation in Parliament to establish a mechanism for the disclosure of wrongdoing in the public sector and to protect people who disclose wrongdoing (Bill C-25, the *Public Servants Disclosure Protection Act*).

In his presentation to the Committee, the Public Service Integrity Officer submitted that Bill C-25 did not meet the expectations of a wide spectrum of informed opinion about what this law should contain and achieve.

On April 29, 2004 the Public Service Integrity Officer appeared before the House Standing Committee to present his views and proposals regarding Bill C-25. Three documents were tabled:

1. Submission to the House Standing Committee on Government Operations and Estimated on Bill C-25
2. PSIO Clause by Clause Comments on Bill C-25
3. Proposed Investigation and Resolution Procedures

(Available at www.integritas.gc.ca)

In his presentation to the Committee, the Public Service Integrity Officer submitted that Bill C-25 did not meet the expectations of a wide spectrum of informed opinion about what this law should contain and achieve. Among its defects were arguably the following: the proposed Commissioner would not be a parliamentary agent; access to the Commissioner would be restricted; no investigative powers were provided; access to some potentially relevant information would be excluded; investigations could not proceed beyond the public sector; the complaint of reprisal process would not in effect be under the complete purview of the Commissioner; and, no measures were provided in the legislation for sanctioning those who take reprisal actions against whistleblowers given that other federal legislation applicable to the private sector provides for such sanctions.

"In the final analysis, Mr. Chair, I do not believe it matters what you, I, the office of values and ethics, ministers, cabinet, or Parliament think the ideal wrongdoing in disclosure systems should be. What does matter is whether the people it was designed for have enough confidence in it to use it and whether they believe the system can be effective and protective."

Public Service Integrity Officer before Parliamentary Committee

Bill C-25 died on the order paper as a result of the May 23, 2004 election call. Nevertheless, a consensus had emerged that a federal public sector wrongdoing disclosure regime ought to be anchored in legislation. The many witnesses who appeared before the Standing Committee on Government Operations and Estimates noted that Bill C-25 was deficient not only in failing to reflect the general thrust of the advice received but also in falling short of adequately reflecting many of the specific aspects proposed by the above reports.

The reasoning and motives for a legislative initiative have not changed since then. In fact, recent events, developments and public concerns have only added further impetus to act. Clearly, the task must be completed.

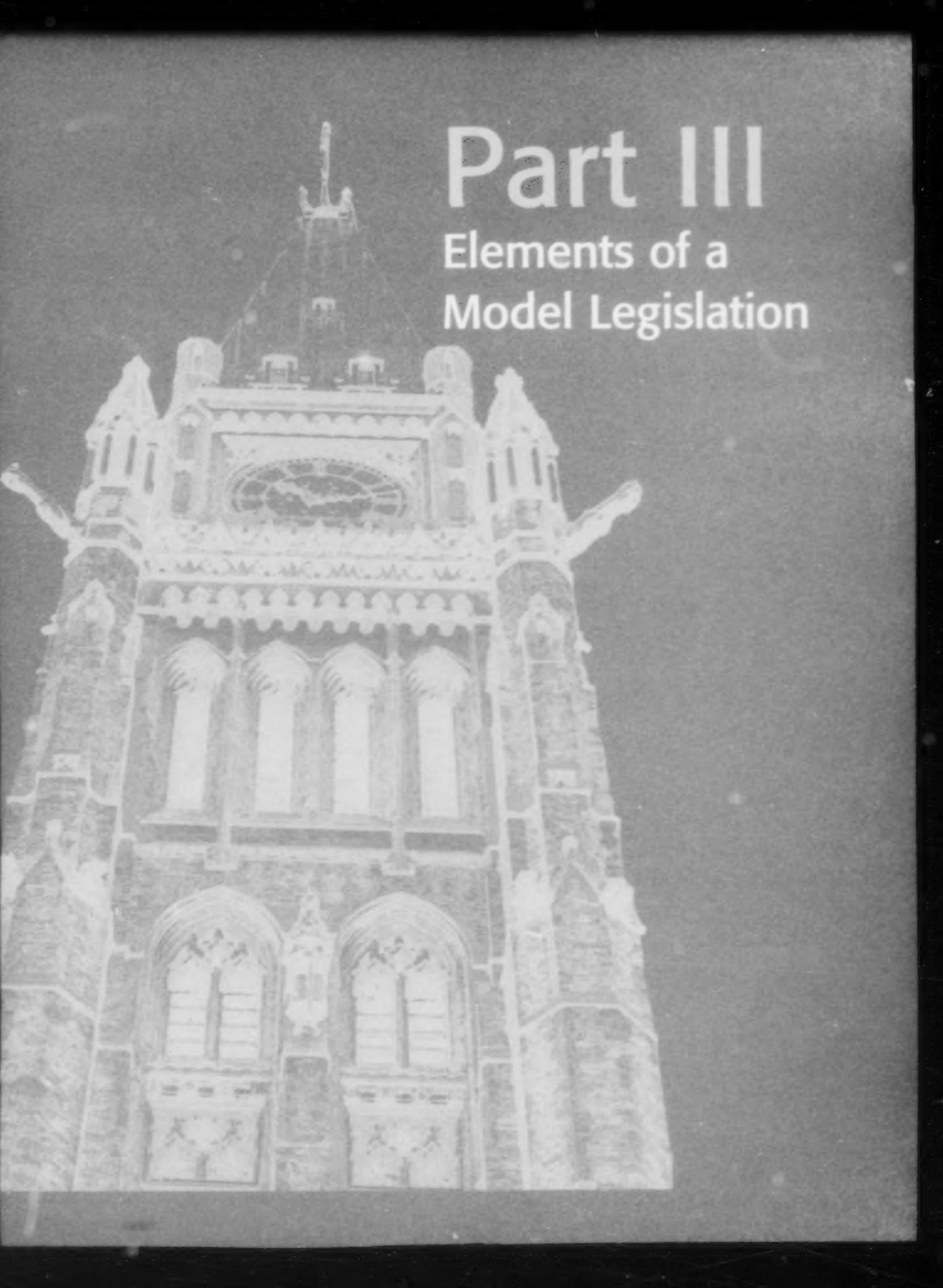
Bill C-11: A revised *Public Servants Disclosure Protection Act*

On October 8, 2004, the President of the Treasury Board, the Honourable Reg Alcock, tabled Bill C-11, *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings.*

"While a number of basic features remain from the previous Bill, the new proposed legislation includes significant revisions in response to concerns expressed by stakeholders last spring."

***The President of the Treasury Board announces the tabling of the new public servants disclosure protection legislation in the House of Commons*, Treasury Board News Release, October 8, 2004**

Taking stock of the progress and debate to date, the next section of this report presents and explores key provisions that, based on the experience of the Public Service Integrity Officer, must be reflected in new legislation if such a law is to be effective and credible.



Part III

Elements of a Model Legislation

Part III

ELEMENTS OF A MODEL LEGISLATION

There may never be a more receptive climate and auspicious time than the present for disclosure of wrongdoing legislation. The expectations for legislation have been loud and clear on the part of public servants, some management representatives, public service unions, Members of Parliament, Senators, past and current employees who reported wrongdoing, and members of the public. The case for legislation was made last year and, in response, legislation was tabled in the previous Parliament and re-introduced in a modified form, as Bill C-11, in the current Parliament. Recent government statements about its determination to identify and fix incidents of government wrongdoing give reason to expect movement toward effective legislation.

There may never be a more receptive climate and auspicious time than the present for disclosure of wrongdoing legislation.

In order to effectively replace the present policy-based disclosure of wrongdoing regime with an adequate law, a number of key elements must be in place. A disclosure regime in the large, diversified and complex federal public sector must also include mechanisms in each department and institution to allow employees to disclose internally, if they so choose. It is not my role as the Public Service Integrity Officer to comment in this report on the features of the internal departmental avenues other than to stress the vital importance and usefulness of their existence. They are necessary complements to an independent public sector entity in a legislated disclosure process.

The focus in this section will be on the elements of a legislated public sector disclosure regime and on what, in my view and that of many others, should be the main features of an independent public sector entity that will be called in a generic way from hereon the "Integrity Commissioner." The essential elements are presented under four headings:

1. Independence of the Integrity Commissioner
2. Jurisdiction of the Integrity Commissioner
3. Scope of investigations
4. Effective protection of individuals and information.

1. Independence of the Integrity Commissioner

1.1 An Agent of Parliament

The Integrity Commissioner should be an independent Agent of Parliament. This was a central recommendation of my previous annual report, the Report of the Working Group, the Thirteenth Report of the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates, and of almost all the witnesses before the committee in the previous Parliament.

It is most important that the Integrity Commissioner not be created or perceived to operate as an officer within the executive branch of government, since he or she will be tasked to investigate, in a neutral and impartial manner, activities within the federal public sector. Otherwise, the Commissioner would be placed or perceived to be in a potential conflict of interest. As an officer within the executive branch, it would be difficult to counter the perception that the Integrity Commissioner is not closely aligned with the interests of the government and that the office is not subject to potential influence or interference from other government authorities. As an Agent of Parliament,

the Integrity Commissioner's independent status is unassailable. This would provide the necessary autonomy and freedom required for the Commissioner to discharge the mandate in an impartial manner as an independent officer and to report directly to Parliament and the public.

As an Agent of Parliament, the Integrity Commissioner's independent status is unassailable.

The previously mentioned PSIO study, *A Comparative International Analysis of Regimes for the Disclosure of Wrongdoing ("Whistleblowing")*, revealed that among the seven countries reviewed – four Commonwealth countries (the United Kingdom, Australia, New Zealand and South Africa) and three non-Commonwealth countries (the United States, Korea and Israel) – only one has a commissioner within the executive branch of government. The six other countries have an entity independent from the government, reporting to an elected legislative assembly.

In Canada, the independence of the Integrity Commissioner would have to be provided in the legislation through a number of provisions:

1. the Integrity Commissioner's appointment should be approved by both Houses of Parliament;
2. the Integrity Commissioner should report directly to Parliament;
3. the Integrity Commissioner should be supported by an office and have the authority to select the staff for the office and control the other resources necessary to fulfill the mandate.

The authority to make annual and special reports directly to Parliament should be available to the Integrity Commissioner.

Examples of these provisions in Canada can be found in the statutes governing the existing Agents of Parliament.

Bill C-11 proposes to assign the role of the "Integrity Commissioner" to the President of the Public Service Commission. Further comments on this and other related matters are made in section 1.4 below.

1.2 Report to Parliament

Most importantly, the authority to make annual and special reports directly to Parliament, normally to the Speakers of the House of Commons and the Senate, should be available to the Integrity Commissioner as it is the case for other Agents of Parliament. The Privacy Commissioner, the Access to Information Commissioner, the Commissioner of Official Languages and the Auditor General are all required by their legislation to make their reports directly to Parliament via the Speakers of the House of Commons and the Senate. A similar authority in the case of the Integrity Commissioner would clearly underline the Commissioner's independence. It would also enhance the capacity of Parliament to oversee in the public interest activities that may be tainted by wrongdoing and to hold the government and those involved accountable for their actions.

Bill C-11 proposes that the President of the Public Service Commission would prepare an annual report for tabling in Parliament by a designated Minister. The President may make special reports directly to Parliament when the matter is urgent or important.

1.3 Control Over the Office

The Integrity Commissioner should have authority to appoint staff to his or her Office. It is noteworthy that the other Agents of Parliament have a similar provision in their governing statutes, as do as well the newly established positions of Senate Ethics Officer and (House of Commons) Ethics Commissioner. Those authorities were clearly deemed appropriate in order to ensure the independence and proper functioning of their offices. That reasoning should apply equally to the Integrity Commissioner.

Bill C-11 provides the Public Service Commission with the authority to appoint persons necessary for the proper conduct of the President's duties related to the disclosure regime.

As well, there will be a need to create transitional strategies between the PSIO and the Office of the Integrity Commissioner – Bill C-11 proposes to house this function in the Public Service Commission – to ensure continuity of service and provide for the completion of ongoing investigations. Given that the PSIO is already established and has developed an expertise and valuable experience, it would be reasonable therefore that the PSIO staff and its work evolve into at least the initial nucleus of the new Office.

Ideally ...the Integrity Commissioner would function in a separate, dedicated stand-alone capacity.

1.4 A Separate Stand-Alone Office or a New Branch of an Existing Agency?

I have long been an advocate of legislation establishing an independent Integrity Commissioner with strong investigative powers, who is not situated in the public service or the executive branch of government and is approved by and reports to Parliament. That ideally implies that the Integrity Commissioner would function in a separate, dedicated and stand-alone capacity and that the disclosure mechanism would not be part of and attached to any other office, agency or commission.

Furthermore, given the unique nature and challenges of the mandate of such a Commissioner, that Office requires its own experienced staff with specialized expertise and must be able to focus on its exclusive mandate and operate without interference.

Establishing such an independent and stand-alone organization was a core recommendation of my 2002-2003 Annual Report. That position was subsequently echoed in the Working Group report issued this past January. It remains, in my view, fundamental to the effectiveness and credibility of a disclosure regime.

However, the recently introduced Bill C-11 proposes to add the responsibilities for a disclosure regime to the existing duties of the President of the Public Service Commission. To do so would seriously risk undermining, in appearance and in reality, the independence of the process and function of the disclosure of wrongdoing regime since it would be attached to another commission, and one that for the most part (e.g. staffing and recruitment) operates within the executive branch of government.

Secondly, the primary focus of the Public Service Commission is on staffing issues, whereas the kinds of serious wrongdoing against the public interest that are defined in the existing *Disclosure Policy* and Bill C-11 go far beyond staffing matters. This conflict in mandates could result in a lack of focus on wrongdoing and protection from reprisal, and less attention to the fact that these matters require quite different investigative, protective and resolution processes than do staffing matters. As well, confusion could arise from the fact that the staffing mandate of the Public Service Commission would continue to apply only to the "core" public service (some 170,000 public servants) whereas according to Bill C-11 the proposed additional mandate regarding the disclosure regime would apply to the entire public sector (over 458,000 employees).

Thirdly, attaching the disclosure regime to another existing commission such as the Public Service Commission may be perceived to be a weaker commitment by the government to address wrongdoing and protect whistleblowers than would be signaled by a dedicated stand-alone and independent Integrity Commissioner.

On the other hand, it may seem to some at first glance that legislation which adds the responsibility for a disclosure of wrongdoing regime to the present responsibilities of the President of the Public Service Commission, could to a considerable degree encompass and respect the key elements of what an Integrity Commissioner should *be and do*.

In some matters, namely investigations and audits, the Public Service Commission already functions independently. The President of the Public Service Commission reports to Parliament annually. As well, the selection and appointment of the President of the Public Service Commission must be confirmed by Parliament. In principle it may not therefore be inconsistent with the Public Service Commission as presently structured, to add another branch by way of a disclosure regime to also function independently.

Furthermore, Bill C-11 includes a number of provisions directed at ensuring the independence of the President of the Public Service Commission in the investigation and disposition of disclosures of wrongdoing, including that of tabling special and annual reports to Parliament specifically regarding disclosures of wrongdoing. As well, the President of the Public Service Commission already has significant investigative powers, and Bill C-11 provides that the powers available under the *Inquiries Act* would be available for the proposed disclosure regime.

Nevertheless, it is not evident how in practice the President of the Public Service Commission could wear two very different hats at once, one as a government executive when dealing with staffing matters, another as a supposedly independent agent reporting to Parliament when dealing with the investigation and disposition of allegations of wrongdoing and protecting from reprisal those who make the allegations. It is equally difficult to conclude that public sector employees would think the roles, procedures and protections are distinct enough to engender the confidence needed to take the inherent risks in coming forward with allegations of wrongdoing. There would understandably remain a perception that the government would be investigating itself, thereby raising potential conflict of interest concerns.

If Parliament should nevertheless vote to retain this proposal to attach responsibility for the disclosure regime to the President of the Public Service Commission, there are a number of practical steps that could perhaps mitigate somewhat the concerns I am raising. A new and largely separate disclosure of wrongdoing branch would have to be established within the Public Service Commission. It would need to be staffed by dedicated and skilled investigators, headed by an executive who is credible to those in the public sector and who reports to the President of the Public Service Commission exclusively in his or her capacity as the person responsible for the disclosure regime. That disclosure branch would apply investigative and resolution processes adapted to the unique demands arising from the need to investigate allegations of wrongdoing in a manner that ensures effectiveness, confidentiality and protection from reprisal. That branch and regime would have to be maintained at arms length from the other functions of the Public Service Commission, and be separately accessible to public servants who require privacy and confidentiality when making a disclosure. The steps are not all spelled out explicitly in Bill C-11, but are arguably consistent with its provisions and intent.

If Parliament should nevertheless vote to retain this proposal to attach responsibility for the disclosure regime to the President of the Public Service Commission, there are a number of practical steps that could perhaps mitigate somewhat the concerns I am raising.

It remains uncertain at best, even if these steps are taken, that attaching responsibility for the disclosure regime to the President of the Public Service Commission could attract sufficient confidence of public servants contemplating the credible and good faith disclosure of wrongdoing. Since that should, after all, be the primary goal of such legislation, surely a far better legislative proposal would be to establish a separate stand-alone and independent Integrity Commissioner. That is what public servants themselves have requested for some time.

2. Jurisdiction of the Integrity Commissioner

2.1 Institutional Coverage

"An effective disclosure regime should cover as much of the federal public sector workforce as possible, including separate employers and Crown Corporations."

***Report of the Working Group on the Internal Disclosure of Wrongdoing*, January 29, 2004.**

In its report, the Working Group made a recommendation similar the one made in the PSIO 2002-2003 Annual Report that the entire federal public sector should be subject to a disclosure regime. In Bill C-11, the government indicates its agreement in principle by including Crown corporations, separate employers and other agencies in the definition of "public sector." This broad application constitutes an enhancement over the institutional coverage of the current *Disclosure Policy*. It responds favourably to the views expressed earlier and to the advice provided to the government. In my view, this broader coverage should remain a feature in the legislation.

It should be noted, however, that Bill C-11 precludes access to the President of the Public Service Commission, in her proposed role regarding the disclosure regime, in the case of members of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Canadian Forces as well as employees of the Canadian Security Intelligence Service and the Communications Security Establishment. Individuals in those organizations, some 100,000 employees, would be denied access to an independent and impartial Office, external to their home organization, to which to report allegations of wrongdoing, a process that would be available to all others in the public sector. Such exclusion is difficult to justify.

After all, not all potential wrongdoing in those organizations would necessarily have a national security, national defense or policing dimension that requires special protective measures. An allegation could be made, for example, involving a serious abuse or misuse of public funds, or gross mismanagement within the organization. It is far preferable that the Integrity Commissioner and the Office staff be required to have the proper authorization to access classified information and the obligation to treat it as such than to deny members of the four above-mentioned organizations access to the Integrity Commissioner.

It is worth noting that the RCMP Commissioner elected to make the Treasury Board's *Disclosure Policy* applicable to RCMP members, and consequently they have currently access to the PSIO for allegations of wrongdoing and protection from reprisal. The resulting interactions between the PSIO and the RCMP have been positive for both organizations.

While conscious of the sensitive nature of the operations of the four above-mentioned organizations, I do not consider that blanket exclusion of those organizations from access to the Integrity Commissioner in the legislation is justified, nor does it accord with the public interest.

2.2 Who can make a disclosure?

Employees of all federal public sector institutions should be allowed to make a disclosure of wrongdoing either through their institution's internal mechanisms or directly to the Commissioner. The PSIO experience under the current policy suggests that it is neither wise nor necessary to express in law a preference for disclosing internally within one's organization to one's supervisor or the designated senior officer. Direct access to the Integrity Commissioner should not be complicated nor should there be pre-conditions. To make it so would likely discourage some employees from coming forward, as they may not wish to report internally or may not know if their reasons for going to the Integrity Commissioner would meet the stated tests.

Employees of all federal public sector institutions should be allowed to make a disclosure of wrongdoing either through their institution's internal mechanisms or directly to the Commissioner.

It seems that some parts of Bill C-11, for instance sections 13, 23 and 24 to illustrate the point, could be interpreted as impeding access to the President of the Public Service Commission in her proposed role regarding the disclosure regime.

Access to the Integrity Commissioner should also be possible for individuals who are not public servants, a recommendation in both the PSIO and the Working Group reports. Both reports proposed that the Integrity Commissioner should be authorized to receive and investigate any relevant and credible allegations of wrongdoing in the public sector, regardless of the source of the disclosure. It is essential that instances of public sector wrongdoing known by a citizen who has had dealings with the public sector can be brought to the Commissioner by that citizen and be investigated.

Direct access to the Integrity Commissioner should not be complicated nor should there be pre-conditions.

The study on the disclosure regimes in other countries that the PSIO commissioned revealed that the legislation in the countries examined covers at the minimum public service employees. In some instances, the legislation also included former employees (Australia, New Zealand, the United States), private contractors and their employees (New Zealand) and members of the general public (Korea, Israel).

2.3 What would constitute wrongdoing?

As noted in my 2002-2003 Annual Report, "public interest wrongdoing" should be understood to relate to those activities that have serious implications for the public interest because they *"have a detrimental effect on the interests and functions of a group of public servants or a whole department, and subvert the delivery of programs and services to the public."*

The disclosure of wrongdoing within the federal public sector must address situations with a significant public interest dimension and should not cover activities already governed by other legislation and processes. The disclosure regime must allow for a person who believes that he or she has witnessed wrongdoing in the organization to report it and provide a mechanism for that matter to be investigated.

At the same time, such a regime should not be a duplication of existing recourse mechanisms for employees involved in a conflict with their employers, nor should it be a process used in bad faith or for frivolous or vexatious purposes. Furthermore, while issues such as personal harassment or abuse in the workplace are serious and must be addressed, this should not normally be the type of issue that a disclosure regime addresses, except when such activity is sufficiently flagrant and systematic that it constitutes a threat to the public interest.

The disclosure of wrongdoing within the federal public sector must address situations with a significant public interest dimension and should not cover activities already governed by other legislation and processes.

With that in mind, and in light of the experience gained to date, I suggest that the definition of wrongdoing is a key matter in determining the scope of the Integrity Commissioner's jurisdiction.

Wrongdoing should be circumscribed to public interest matters: violation of law; abuse or misuse of public funds or assets; gross mismanagement regarding program and service delivery, resource stewardship and organizational leadership; substantial and imminent danger to the life, health and safety of persons or the environment. Some headings may need to be further defined. For example, gross mismanagement would typically apply to instances of systematic and serious mismanagement of an institution, sector, or program, or an instance involving a significant failure in the management of resources and assets. The gross mismanagement in question could be by action or inaction. In the same vein, substantial and imminent danger could be subject to additional criteria, such as a situation creating clearly identifiable and immediate harm or prejudice to people or to the environment.

Given the envisaged types of wrongdoing that would come under the purview of the Integrity Commissioner, the legislated disclosure regime should not necessarily include breaches of values as a category of wrongdoing, as is currently the case in the *Disclosure Policy*. Values are better fostered by example and appropriate education and training. Breaches of values may be best dealt with, in context, at the level of each organization. Since these matters are often highly subjective and potentially minor in nature, they should be covered by a separate mechanism outside the disclosure regime. Serious breaches of some key values (for example, respect for the law) will and do typically fall within one of the headings of public interest wrongdoing as listed in the current *Disclosure Policy*. However, breaches to a code of conduct, containing specific obligations for management and employees, could constitute a form of wrongdoing.

3. Scope of Investigation

3.1 Investigative Powers

As a general principle and to be effective, the Integrity Commissioner must be given broad discretionary powers to determine which allegations will or will not be reviewed by his/her Office and which cases are more appropriately referred to other bodies or dismissed. This will allow the Integrity Commissioner to deal only with those cases that are truly indicative of serious wrongdoing and to conduct complete investigations into those matters.

The Integrity Commissioner should be provided with adequate investigative powers, similar to those that other investigative bodies possess in their legislation. Powers provided by the *Inquiries Act*, such as the power to issue subpoenas or to order the production of documents, are necessary to ensure the proper conduct of investigations. Other agents of Parliament, for example the Auditor General, the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, and the Commissioner of Official Languages have such powers in their respective legislation. Bill C-11 vests such powers in the President of the Public Service Commission in her proposed role regarding the disclosure regime.

These powers may be required to avoid unjustified delays or complications or in the event of a refusal to provide the requested and relevant information. Such powers would also enable more rigorous and swift investigations in some cases, and ensure that all those implicated are confident that the investigative process and resulting findings and recommendations are fair, objective and comprehensive.

A factor that strengthens the case for equipping the Integrity Commissioner with adequate investigative powers has to do with the nature and types of wrongdoing under the Commissioner's purview. For example, whether it is a matter of a violation of law, an abuse of public funds or a situation creating a substantial danger to human health or life, what are to be targeted are serious wrongs against the public interest. It is in the interest of Government, Parliament and, ultimately, the public that the Integrity Commissioner have investigative powers that match the seriousness of the alleged wrongdoing in question and that these be sufficiently robust to address and satisfy the public interest implications.

The Integrity Commissioner should be provided with adequate investigative powers.

Findings of wrongdoing have very significant implications for alleged wrongdoers, the entire public service and the public in general. This requires the Integrity Commissioner to have the tools to apply a fair, impartial and complete investigative process with the likelihood of producing conclusive findings. Otherwise, the Integrity Commissioner may not be in a position to shed light on allegations of wrongdoings or to provide an accurate picture about matters brought forward by public servants or others. Without such powers, the reliability and fairness of findings and subsequent corrective actions may be open to question.

3.2 Investigating beyond the public sector

The Integrity Commissioner should be able to follow the evidence of wrongdoing wherever it leads. Only if that is the case could some investigations provide final and conclusive findings in response to allegations of wrongdoing whenever the alleged activity in question implicates people other than public servants or if the evidence lies outside the federal public sector.

The ability to access and follow the evidence wherever it may be found, even beyond the federal public sector, is crucial if Parliament wishes the Integrity Commissioner to be able to conclude on any matters of wrongdoing brought forward.

The ability to access and follow the evidence wherever it may be found, even beyond the federal public sector, is crucial if Parliament wishes the Integrity Commissioner to be able to conclude on any matters of wrongdoing brought forward.

It is fairly easy to provide examples of situations where some evidence supporting or refuting wrongdoing may have to be sought outside the public sector. Under the heading of abuse of public funds, for example, questionable funding or grant payments by a department, or in exchange for services not covered by a legally tendered contract, may require the Integrity Commissioner to go beyond the departmental files and obtain documentary or other evidence from the recipients of the grant or the funding, or from the private contractor. It is also conceivable that an investigation by the Integrity Commissioner may require seeking information from the Minister accountable for the departmental activities being examined.

One effective way to obtain information and evidence is by means of exchange of information with other appropriate investigative bodies. The Integrity Commissioner should be allowed to collaborate with and receive information from those bodies in order to permit comprehensive and conclusive investigations.

Not to enable investigations of potential public sector wrongdoing that goes beyond the public sector could be grossly unfair to the public servants in question who may appear to be fully and exclusively responsible for a wrong when in reality others beyond the public sector may, at the very least, share a degree of responsibility.

Bill C-11 in its current prevents investigations by the President of the Public Service Commission beyond the public sector.

3.3 Access to any relevant information

The Integrity Commissioner should not be precluded by legislation from accessing certain types or categories of information.

The Integrity Commissioner should be allowed to access any type and source of relevant information or evidence needed to shed light on a matter of alleged wrongdoing. The Integrity Commissioner should not be precluded by legislation from accessing certain types or categories of information.

Bill C-11 is deficient in that respect. For instance, Cabinet confidences or information protected by solicitor-client privilege would not be accessible by the President of the Public Service Commission when required for investigative purposes.

Given that it is paramount for the public interest and the credibility of public institutions that wrongdoing be addressed fully, the Integrity Commissioner should be entitled for example, to see relevant Cabinet confidences as required and legal opinions provided to the department or agency under investigation. It could be provided in the legislation that such access by the President of the Public Service Commission, in her proposed role regarding the disclosure regime, is not a waiver of confidentiality or of the solicitor-client privilege. It could also be specified that the Integrity Commissioner is obliged to keep this information confidential and that it could not to be divulged to any person, except as provided by law.

In the experience of the PSIO, there have been instances where, after discussions with the department and its legal services, the contents of legal opinions were shared with the investigator. This was particularly useful in cases of allegations of violation of law or regulations and where the departmental actions were taken on the basis of the legal opinions obtained by management.

Another example is the parliamentary inquiry into the management of the Sponsorship Program. The Government allowed disclosure of Cabinet confidences to the House of Commons Standing Committee on Public Accounts and to the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities (Gomery Commission) to allow for a complete inquiry into the matters raised in the Auditor General's 2003 Report. Similarly, an examination of Cabinet confidences could be pertinent and required for a complete investigation by the Integrity Commissioner.

Without complete access to all the information pertinent to an investigation of a disclosure, the Integrity Commissioner's investigation may remain inefficient, inconclusive and unreliable which could be unfair to those under investigation and detrimental to the public interest.

3.4 Public Inquiries

As it is the case in other legislation establishing an investigative body, such as the Transportation Safety Board or the Commission for Public Complaints Against the RCMP, the Integrity Commissioner should be entitled to launch a public inquiry into a matter arising from one or more allegations and where the public interest is paramount. Whereas most investigations arising from disclosures would be conducted in private, as is provided in Bill C-11, there may be situations that could have a significant impact on the public trust that warrant a public inquiry. The legislation could also provide that the Governor in Council may request the Integrity Commissioner to launch a public inquiry.

3.5 Stop Orders

Another power that should be considered for inclusion in the legislation establishing the function of Integrity Commissioner is the authority to issue "stop orders" in exceptional circumstances, such as when there is an imminent and substantial risk or danger for the life, health or safety of Canadians or the environment. This temporary order to prevent or stop any wrongful activity would only be applied when the responsible agency refuses to act upon an urgent finding and recommendation following the Integrity Commissioner's investigation, or in cases where the disclosure originated within the responsible agency and no timely action was taken.

Conferring such a power may understandably raise some practical difficulties, but it is justified when one considers the potentially harmful wrongdoing at stake. This power would be used only in exceptional circumstances in which there is evidence of imminent and very serious danger and after due notice has been given to the responsible agency.

The legislation should allow the Integrity Commissioner to issue a temporary order for a limited period of time (for example: up to 20 days) to allow for an urgent review into the matter and for the chief executive of the responsible agency to respond. These temporary stop orders could of course be challenged before the courts.

4. Effective protection of individuals and information

4.1 Legal prohibition against reprisal

The legislation should clearly establish a legal prohibition against any form of reprisal or retaliation against anyone for making a good faith disclosure of wrongdoing or for participating in an investigation conducted by the Integrity Commissioner. The prohibition should also cover any intimidation of witnesses and any action or omission with the intent of interfering with the conduct of an investigation or influencing a witness.

The PSIO study of the disclosure regimes in other countries found that in four of the seven countries examined there were explicit provisions in their legislation prohibiting reprisals against the whistleblower.

The ability to provide a strong legal prohibition against reprisal for disclosing wrongdoing is one of the persuasive arguments for enacting disclosure of wrongdoing legislation as opposed to leaving it as a mere policy instrument.

That is so in the first place because a mere policy-based prohibition is limited in the sanctions it can attach to the prohibition, and therefore to the likelihood of deterring such conduct. A law, on the other hand, will normally attach to it severe enough prohibitions and sanctions to deter those who may otherwise be inclined to take unjustified action against those who bring forward good faith allegations of wrongdoing.

Secondly, and as a result, whereas a mere policy based prohibition of reprisal cannot normally elicit the confidence of potential disclosers that they can safely come forward, a law establishing a legal prohibition of reprisal and appropriately severe sanctions is far more likely to do that.

Enacting legislation is the normal means our society reserves to prohibit and deter conduct considered to be the most threatening to its basic values, and in doing so it also encourages other conduct thereby protected. The basic values in this case are those of promoting an honest, transparent, ethical and accountable public service.

One way to promote those values is by ensuring the freedom to report instances of public service wrongdoing, which may not otherwise come to light and be corrected, and to be recognized rather than punished for such behaviour.

A legal prohibition of reprisal and the enactment of serious sanctions for it constitutes the strongest possible societal commitment to the values thereby protected and as a result is a necessary step towards assuring potential disclosers that they may speak freely and will be protected.

"... no public servant should ever suffer reprisal when he or she comes forward in good faith and uses official mechanisms to raise concerns over perceived wrongdoing..."

***Report of the Working Group on the Internal Disclosure of Wrongdoing*, January 29, 2004.**

4.2 Reprisal protection: the exclusive jurisdiction of the Integrity Commissioner

In the event that a public servant believes that he or she is the subject of reprisal for having made a disclosure, the Integrity Commissioner should have the exclusive jurisdiction to review and resolve the matter. The process to deal with such issues should convey to public servants that they may come forward in confidence to make a credible disclosure in good faith.

The method of handling reprisals is the key to the success of any wrongdoing disclosure legislation or regime.

The method of handling reprisals is the key to the success of any wrongdoing disclosure legislation or regime. If the process is not expedient, effective, fair and confidential, the employees will not trust it and may choose to remain silent about a wrongful act they know about for fear of personally paying the price for making a disclosure.

It has been the PSIO experience in dealing with many people considering making a disclosure that the fear of reprisal, in various forms, constitutes a major obstacle. The same phenomenon was observed in many other jurisdictions that have wrongdoing disclosure regimes.

The current *Disclosure Policy*, as a matter of significant principle, prohibits reprisal against an individual who discloses wrongdoing. Moreover, the Report of the Working Group stressed prohibition of reprisal as a fundamental principle. This provision should emphatically be maintained in the proposed legislation, as is the case in Bill C-11.

Responding to disclosures of wrongdoing and subsequent complaints of reprisal cannot be separated, the former being addressed by one avenue, the latter by another.

For these reasons, and to guarantee effective protection with minimal risks for disclosing employees, the Integrity Commissioner should make final determinations in dealing with complaints of reprisal for the disclosure of wrongdoing. The present *Disclosure Policy* clearly specifies that one of the primary responsibilities of the PSIO is "to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith."

There should be no review of the Integrity Commissioner's findings about reprisal issues, other than the possibility of a judicial review. The process should also be uncomplicated, expeditious and predictable in order to provide the protective shield employees need when making a disclosure.

Responding to disclosures of wrongdoing and subsequent complaints of reprisal cannot be separated, the former being addressed by one avenue, the latter by another.

The PSIO experience confirms that when people who contemplate making an allegation of wrongdoing come forward and ask whether and how the Integrity Officer can protect them from reprisal, it is essential to provide reliable answers and assurances as to exactly how such complaints would be handled. If the Integrity Commissioner is not mandated to deal with the reprisal issue from start to end, he or she can give no such reliable assurances. As a result, it is predictable that this would discourage some individuals from coming forward.

It may be thought that a reprisal complaint is merely another employment related issue and therefore the usual workplace dispute resolution processes, such as grievance hearings, should handle such complaints. However, the reality is that reprisal can be considerably more subtle and multi-dimensional than it appears at first glance or it may not be perceived as such immediately after the disclosure is made. In many instances, the retaliation may consist of potentially non grievable issues such as being isolated from the group, losing or not obtaining adequate accommodation arrangements, being moved to another location, losing career opportunities such as attending a learning event or course, obtaining acting or secondment assignments or many seemingly insignificant gestures which, when accumulated over time, may amount to retaliation.

The capacity to act in a preventive manner is an important component of the protection that would otherwise be lost if the employee was left with no choice but to file a grievance after the fact. An employee who courageously decides to make a disclosure should not be put in a situation where he or she is forced to enter into a long and complicated process in order to get the protection he or she deserves. The government should provide public servants with immediate protection. That is why the Integrity Commissioner should have the authority to order maintenance of the status quo while the investigation is ongoing. Alternately, the Integrity Commissioner could order that the employee be placed in another location and report to another supervisor, or any other creative solution. This is especially true for small organizations where the employee who makes a disclosure may be easily identified.

Effective protection against reprisal should include the authority for the Integrity Commissioner to proactively prevent situations that would adversely impact on employees during the course of an investigation. Presently, once an investigation commences, the PSIO reminds the department or the agency of the requirement to protect the employee and witnesses from reprisal and that any allegations of that nature will be investigated.

The process for dealing with matters of reprisal should address all aspects of the complaint as confidentially as possible. The scope of confidentiality should cover the identities of alleged victims of reprisal as well as other information related to them, such as personal details and history. This also applies to the employee allegedly taking the reprisal actions.

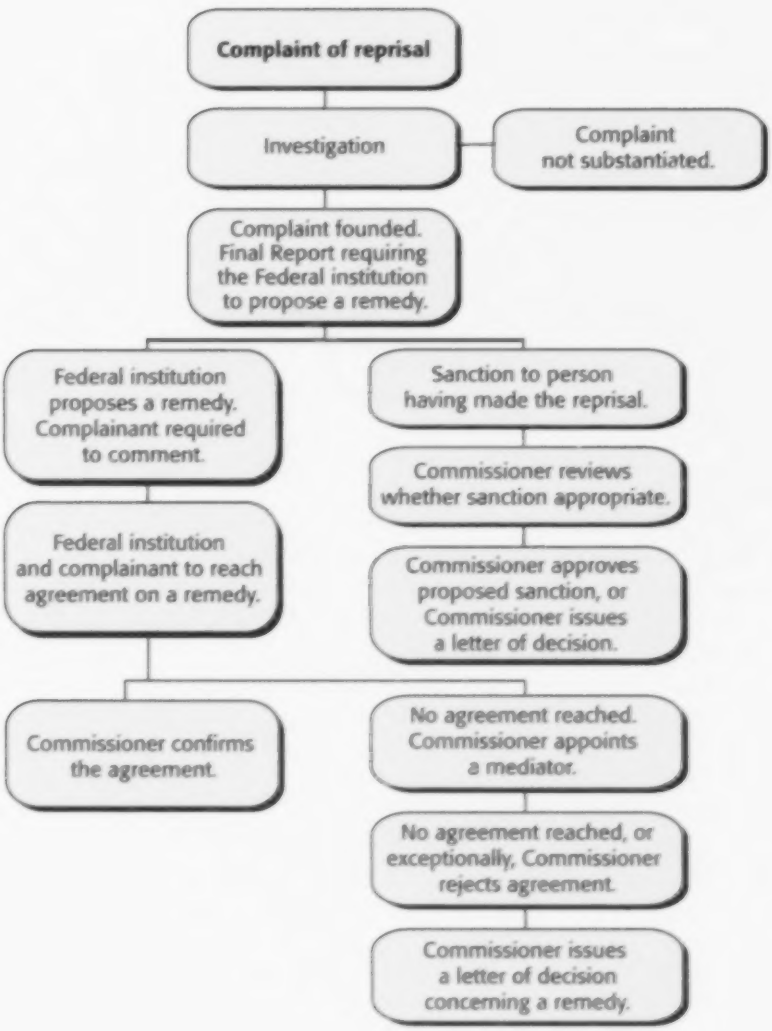
It is highly unlikely that confidentiality could be appropriately protected unless only the Integrity Commissioner deals with complaints of reprisal. If persons making reprisal complaints must participate in hearings before a grievance board, there would be no such assurance of confidentiality.

An employee who courageously decides to make a disclosure should not be put in a situation where he or she is forced to enter into a long and complicated process in order to get the protection he or she deserves.

.... the Integrity Commissioner should be authorized when necessary to make final and decisive rulings regarding complaints of reprisal.

Given the paramount importance assigned to the protection from reprisal by those contemplating making an allegation of wrongdoing, and the need to allow the Integrity Commissioner to address both wrongdoing and reprisal matters, the Integrity Commissioner should be authorized when necessary to make final and decisive rulings regarding complaints of reprisal.

The attached flow chart illustrates the proposed complaint of reprisal process that would provide certainty of fair process and adequate protection for all concerned. It provides essentially that the Integrity Commissioner must make every effort to arrive at a solution acceptable to all parties involved, including the Commissioner acting impartially in the public interest. In the event that reprisal is confirmed by the investigation and that satisfactory resolution between the parties does not materialize, the Integrity Commissioner would then be authorized to resolve the matter by means of a letter of decision ordering the federal institution to adopt an appropriate remedy.



The fear of reprisal is a major factor inhibiting the disclosure of serious wrongdoing against the public interest. Given the inherent inseparability, in reality and in perception, between the initial disclosure of wrongdoing and any subsequent complaints of reprisal for that disclosure, that fear would be greater still if it required two separate processes and avenues to address each of them.

Bill C-11, as did Bill C-25, proposes a very different process, or more precisely processes. There would be one avenue and process for the initial disclosure of wrongdoing, namely taking it to the President of the Public Service Commission (PSC). If the President of the PSC decides to investigate then he or she would be required to make a finding and a report with a recommendation to the appropriate chief executive, and in specified circumstances also a report to the responsible Minister or even a special report to Parliament. That process is consistent with what I have proposed regarding the Integrity Commissioner for the initial disclosure of wrongdoing.

As for a subsequent complaint of reprisal, however, Bill C-11 proposes a choice of one of two avenues. The complainant could bring the allegation directly to the appropriate Board—Public Service Staff Relations Board or the Canada Industrial Relations Board. The Board would assist the parties to settle the complaint or if it is not settled, then the Board would hold a hearing, make a finding and if reprisal is found make an order to the chief executive requiring appropriate action be taken. Or, instead of going to the Board, the complainant could bring the allegation of reprisal to the President of the PSC. But if so, the President could only make a finding, and if reprisal is found could presumably assist the parties to settle the complaint. But if no agreement is forthcoming that would be the end of the President of the PSC's role. Only the Boards could actually make an order requiring specific remedial action be taken.

Not only is this proposed process for reprisal complaints unduly complex and cumbersome, but by providing for recourse to the President of the PSC for the initial disclosure but the option of recourse to a Board for a subsequent and related complaint of reprisal, erroneously assumes that the two issues of wrongdoing and reprisal are separable and can be handled by two distinct mechanisms and processes. Furthermore, the two processes would be substantially different—the initial disclosure of wrongdoing would be handled by means of an investigation with careful attention to the requirements of confidentiality, whereas the complaint of reprisal before the Boards would be handled in a public hearing with no guarantee of maintaining confidentiality. Finally, since the President of the PSC would only have intervener status before the Boards, he or she could not give a public servant, who is considering whether or not to make the initial disclosure of wrongdoing, any assurances as to how a subsequent and related reprisal complaint would be handled.

If Parliament should nevertheless decide to retain the involvement of the Boards in reprisal complaints, I would recommend an amendment to Bill C-11 that would revise, somewhat, the process already proposed in this Report. It would assign the primary role to the President of the PSC but also an important one to the Boards. All complaints of reprisal would be brought exclusively to the President of the PSC, who alone would make findings and recommendations, and would then make every effort to find agreement between the parties. Only if that agreement is not forthcoming would a complaint to a Board be permitted. That Board would not repeat the investigation and finding by the President of the PSC, but would make a ruling and order based upon them, similar to an appeal process. If adopted, this approach would avoid giving the President of the PSC a tribunal function, and except for "appeals" before the Boards,

would ensure that the investigation and disposition of the inherently inseparable initial disclosure and subsequent complaint of reprisal are both handled by the same independent third party, namely the President of the PSC, using similar processes.

4.3 Measures for sanctioning against reprisal

There should be a comprehensive set of legal measures to deal with sanctions related to wrongdoing.

It is doubtful that public servants and the public will believe that the government is serious about repudiating reprisal for making a disclosure unless there are clear sanctions. Furthermore, in other recent federal legislation applicable in the private sector, in one instance for privacy violations (*Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, sections 27 and 28), in another for financial fraud such as insider trading offences (*Criminal Code*, section 425.1 recently enacted), fines up to $10,000 are specified for reprisals against whistleblowers. It is inconsistent and unfair not to provide for equally serious sanctions for largely similar offences in the federal public sector.

In response to the Auditor General's report on the Sponsorship Program, the Government has announced that it will review and strengthen the *Financial Administration Act* as part of its efforts to increase oversight and accountability, identify problems earlier and enhance its ability to take corrective or disciplinary action in cases of wrongdoing. The review is intended to clarify and strengthen administrative and criminal sanctions for wrongdoing, as well as to extend the scope of sanctions so that they apply to former public servants, employees of Crown Corporations and public office holders. At present, no action can be taken once the employment relationship has terminated, even for those in receipt of government pensions, other than penalties for criminal convictions. There should be a comprehensive set of legal measures to deal with sanctions related to wrongdoing.

In two of the countries examined (Australia and South Africa) in the PSIO study on disclosure regimes in other countries, there are provisions for severe penalties and fines for those who take reprisal action against a person making a disclosure.

4.4 Protection of identities and other information

The new disclosure legislation should provide that the information that might identify a person involved in the disclosure process, especially the name of the employee making a disclosure as well as the identity of the alleged wrongdoer, should be protected from access, notwithstanding any other act of Parliament. This would go a long way towards convincing an employee to make a disclosure of wrongdoing if it is known that names will not be revealed in the process.

However, when that information is required in fairness by the rules of natural justice, for instance to allow the alleged wrongdoer to prepare an adequate response, it should be disclosed. Employees whose conduct is under investigation have a right to be informed of the allegations and must have the opportunity to respond. The point at which this occurs will depend on the nature of the disclosure or investigation. It will normally not be appropriate to inform the alleged wrongdoer immediately upon receipt of the disclosure. For example, it may be unnecessary and unhelpful to inform a department or an alleged wrongdoer of allegations that may not be credible. Also, it is possible that an investigation may be impeded if there is a risk that material evidence might be destroyed.

If identities are not protected to the allowable extent, employees may elect to make disclosures anonymously. This is undesirable since it gives more scope for malicious disclosure and may not allow some disclosures to be adequately investigated since the person making the disclosure cannot be questioned nor the issues followed up properly, leaving the impression to those making the disclosure that nothing has been done about it.

It is also important that the identity of the alleged wrongdoer be kept confidential until the disclosure has been investigated. Any information related to the substance of the disclosure should be kept confidential. This would not only preserve the reliability of the Integrity Commissioner's investigations, but it would also help to reduce the risks for those who come forward and for alleged wrongdoers. That, in turn, would contribute to the needed confidence in the process without which people would not be inclined to come forward with such disclosures or participate frankly as witnesses in the investigation.

When it comes to reporting to Parliament, there may be particular instances when, in the public interest, the Integrity Commissioner would need to make information public. The Integrity Commission must be trusted that sensitive information normally protected under the *Access to Information Act* would not be disclosed.

The Integrity Commissioner should be allowed to have access to any information that he or she may require during the investigation, notwithstanding any other act of Parliament or any privilege under the law of evidence. No information should be withheld from the Integrity Commissioner on any grounds.

In response to those who may be inclined to object to these proposals on the grounds that not all of these measures have been extended to other agencies, it must be noted that those other agencies do not typically and exclusively rely for their information and investigations on public servants coming forward with disclosures. Those who do make credible disclosures of serious public interest wrongdoing expose themselves to considerable risk and perform a significant public service. In view of the unique

be correspondingly and uniquely serious. Without that assurance, some instances of serious wrongdoing in the public sector may go unreported.

The PSIO study of other countries' disclosure systems found that, in order to encourage disclosure of wrongdoing, the confidentiality of information obtained through the disclosure and investigative process was explicitly protected in the legislation of four of the seven countries examined.

Conclusion

Conclusion

1. Pursuant to the Disclosure Policy, the PSIO continued to discharge its mandate to receive and investigate allegations made by public servants about wrongdoing in the public service.
2. One hundred and fifty nine contacts were recorded by the PSIO during the past year. Seventy-three allegations were reviewed and investigated further. The majority dealt with employment related issues or workplace conflict. Many such cases were referred to other mechanisms best suited for addressing the matters in question. At times the PSIO maintained a monitoring or mediating role and was instrumental in bringing final resolution to these issues, many of them of a delicate, complex or long standing nature.
3. The PSIO completed eleven reports of investigation with recommendations that were sent to the respondent organization. It should be noted that a significant number of cases in which no form of wrongdoing was found nevertheless involved extensive investigations and interactions with the departments concerned. These led to PSIO recommendations for improved departmental procedures, communications and interactions with employees and the program clientele, and elicited full co-operation from the departments concerned.
4. The fact that the PSIO found few instances of wrongdoing does not constitute evidence that there is little serious wrongdoing in the public sector, nor does it cast doubt on the usefulness of a disclosure of wrongdoing mechanism and agency. Rather, the context and the circumstances described in this Annual Report together with the PSIO experience argue for a more robust and credible system with the structure and powers likely to elicit greater confidence on the part of public servants.

Recommendations

Time to Legislate

5. Last year, many reports were presented to the Government laying the foundations for legislation. It is now time to complete the task and to proceed to establish an effective legislated wrongdoing disclosure regime in the entire federal public sector. Specific recommendations in that regard were made in this Annual Report. The principal elements of such a disclosure regime are highlighted in the following paragraphs.

An Independent Integrity Commissioner Established by Legislation

6. An Integrity Commissioner should be established by legislation to replace the present Disclosure Policy and Public Service Integrity Officer. Such a legal basis would demonstrate effectively the government's commitment to encouraging disclosures of wrongdoing, having them investigated effectively and with due process and ensuring that appropriate protections and sanctions normally attached to legislation are in place.

Agent of Parliament

7. The Integrity Commissioner should be an Agent of Parliament, approved by and reporting to Parliament with complete authority to select his or her staff and control the affairs of the Office, as is the case with other agents of Parliament.

Separate Institution

8. To recognize the unique focus on public interest wrongdoing and to underscore the government's strong commitment to addressing and eradicating such wrongdoing in the public sector, it would be preferable that the Integrity Commissioner and agency be a separate and stand-alone institution.
9. If, on the other hand, a decision were made to attach or fold the Integrity Commissioner's function into another existing agency, a set of safeguards should be put in place to establish a new and largely separate disclosure of wrongdoing branch in that agency and to maintain that branch and regime at arms length from the other functions of the agency.

Jurisdiction and Access to the Integrity Commissioner

Effective Process for Wrongdoing Investigation and Reprisal Protection

10. In the interest of both fairness and effectiveness, the legislation should put in place the specific and detailed processes outlined in this Annual Report for investigating the allegations of wrongdoing, for protecting from reprisal those who make disclosures, and for reporting to the institutions concerned and Parliament.
11. As a general principle and to be effective, the Integrity Commissioner must be given broad discretionary powers to determine which allegations will or will not be reviewed by his/her Office and which cases are more appropriately referred to other bodies or dismissed. This will allow the Integrity Commissioner to deal only with those cases that are truly indicative of serious wrongdoing and to conduct complete investigations into those matters.
12. The Integrity Commissioner should control the investigative and reporting process for both initial allegations of wrongdoing and any subsequent allegations of reprisal. To assign responsibility for the former to the Commissioner and the latter to other agencies with responsibilities over grievance or redress mechanisms would severely weaken the effectiveness and credibility of the Integrity Commissioner and the disclosure regime.

Employees of the Entire Federal Public Sector Allowed to Disclose

13. The institutional coverage of the Integrity Commissioner should include the entire federal public sector. This would include all departments, agencies, commissions, Crown Corporations, separate employers and other federal bodies falling within a definition of "public sector." Members of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Canadian Forces as well as employees of the Canadian Security Intelligence Service and the Communications Security Establishment should be allowed access to the Integrity Commissioner.

Unconditional Access to Integrity Commissioner

14. Any employee of institutions in the public sector should have direct access to the Commissioner should he or she chose that route rather than a mechanism internal to the institution. Direct access should not be complicated nor should there be pre-conditions. The law should not express a preference between disclosing internally within an organization or to the Integrity Commissioner.

Disclosure by the Public

15. The Integrity Commissioner should be entitled to receive and investigate any relevant and credible allegation about wrongdoing in the public sector, whatever the source including private citizens. In some cases someone outside the public sector who has had dealings with a department or public servant may be the only available source of information about seriously wrongful activity in the department concerned.

Serious Wrongdoing Targeted

16. The type of wrongdoing that should ideally fall within the mandate of the Integrity Commissioner is what is called "serious public interest wrongdoing," or more precisely serious wrongdoing against the public interest. In such cases the discloser of wrongdoing is in the position of a "witness" to the alleged wrong, not only or necessarily a "victim" of it. The real victim is the public interest, for instance a department so grossly mismanaged that the public is no longer being adequately served. Personal employment-related grievances should normally be referred to other avenues. Breaches of values, which typically are subjective, are better dealt with at the level of each organisation and should normally not fall within the Integrity Commissioner's purview unless they amount to instances of serious public interest wrongdoing.

Commissioner's Powers and Scope of Investigations

Investigative Powers

17. The legislation should provide the Integrity Commissioner with adequate investigative powers similar to those possessed by other Agents of Parliament. This would normally include the right to issue subpoenas and the power to summon witnesses and require them to give evidence under oath or produce requested documents. Not to have such powers, even though used sparingly and judiciously, may in some cases result in incomplete investigations and findings, which would be unfair to all parties concerned.

Investigating Beyond the Public Sector

18. The Integrity Commissioner should be entitled to investigate beyond the public sector when the evidence leads in that direction, or at least collaborate with relevant agencies or persons with mandates covering the sector in question. Not to so provide could lead to incomplete investigations that could be unfair to the alleged public servant wrongdoer who may in fact be only partially responsible or not at all.

Public Inquiry

19. In some instances the Integrity Commissioner should be entitled to initiate a public inquiry. This could be justified if for instance an important public interest issue arises as a result of one or more allegations, an issue with such a significant impact on the public trust that a public inquiry is called for.

Temporary Stop Orders

20. In exceptional circumstances of imminent and substantial risk or danger to life, health or safety, when a responsible agency does not act in a timely manner on the Commissioner's recommendation, the Commissioner should be entitled to issue a temporary stop order.

Protection of Individuals and Information

Reprisal Prohibition

21. The legislation should clearly and emphatically establish a legal prohibition for reprisal against those making good faith disclosures of wrongdoing, whether or not wrongdoing is found, and severe enough sanctions should be attached. Such a legal prohibition and appropriate sanctions can not only deter those who may otherwise be inclined to practice reprisal, but as a result also help to elicit the confidence of potential disclosers that they may safely come forward. The legal sanctions to be legislated should be in line with the sanctions provided by two other federal statutes for reprisal against whistleblowing in the private sector.

Access to All Relevant Information

22. The Integrity Commissioner should be allowed access to any type of relevant information or evidence that could reasonably shed light on an instance of alleged public service wrongdoing. The blanket exclusion in legislation of some forms of evidence in legislation is not justified. There are ways the Integrity Commissioner could protect for instance Cabinet confidences and legal opinions and control access to them rather than being denied all access.

Identity Protection

23. The legislation should ensure that all information leading to the identity of persons involved in the disclosure process, especially the name of the discloser, should be protected from access notwithstanding any other Act of Parliament, subject only to fairness as required by the rules of natural justice. That exception applies for instance if the alleged wrongdoer couldn't prepare an adequate response without that information being divulged at some point in the inquiry.

Appendices

Appendix A

RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER*

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

Disclosure – *is defined as information raised within the organization in good faith, based on reasonable belief, by one or more employees concerning a wrongdoing that someone has committed or intends to commit.*

Wrongdoing – is defined as an act or omission concerning:

- a violation of any law or regulation; or
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*; or
- misuse of public funds or assets; or
- gross mismanagement; or
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment.

More specifically, the **responsibilities** of the Public Service Integrity Officer are:

1. to provide advice to employees who are considering making a disclosure;
2. to receive, record and review the disclosures of wrongdoing received from departmental employees and/or the requests for review submitted from departmental employees;
3. to establish if there are sufficient grounds for further action and review;
4. to ensure procedures are in place to manage instances of wrongdoing that require immediate or urgent action;
5. to initiate investigation when required, to review the results of investigations and to prepare reports, and to make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure;
6. in special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his or her role as head of the Public Service;
7. to establish adequate procedures to ensure that the protection of the information and the treatment of the files are in accordance with the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*;
8. to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith;

*An excerpt from the Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace

9. to monitor the type and disposition of cases brought to the attention of the Public Service Integrity Officer; and
10. to prepare an Annual Report on his or her activities to the President of the Privy Council for tabling in Parliament.

As a minimum, the Annual Report should cover the number of general inquiries andadvice; the number of disclosures received directly from departmental employees and their status (e.g. rejected, accepted, completed without investigation, still under consideration); the number of disclosures investigated, completed, still under consideration. The same data would be provided in relation to requests for reviews. The Report could include an analysis of the categories of disclosures and recommendations to improve the processes.

Appendix B

LIST OF DEPARTMENTS AND AGENCIES SUBJECT TO THE *DISCLOSURE POLICY*

The following departments and other portions of the public service of Canada in respect of which Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer are subject to the Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace.

Departments named in Schedule I to the *Financial Administration Act*:

- Department of Agriculture and Agri-Food
- Department of Canadian Heritage
- Department of Citizenship and Immigration
- Department of the Environment
- Department of Finance
- Department of Fisheries and Oceans
- Department of Foreign Affairs and International Trade
- Department of Health
- Department of Human Resources Development
- Department of Indian Affairs and Northern Development
- Department of Industry
- Department of Justice
- Department of National Defence
- Department of Natural Resources
- Department of Public Works and Government Services
- Department of the Solicitor General
- Department of Transport
- Treasury Board
- Department of Veterans Affairs
- Department of Western Economic Diversification

Atlantic Canada Opportunities Agency
Canada Border Services Agency
Canada Industrial Relations Board
Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal
Canadian Centre for Management Development
Canadian Dairy Commission
Canadian Environmental Assessment Agency
Canadian Firearms Centre
Canadian Forces Grievance Board
Canadian Grain Commission
Canadian Human Rights Commission
Canadian Human Rights Tribunal
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
Canadian International Development Agency
Canadian International Trade Tribunal
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
Canadian Secretariat
Canadian Space Agency
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board
Canadian Transportation Agency

Communication Canada
Competition Tribunal
Copyright Board
Correctional Service of Canada
Courts Administration Service
Department of Human Resources and Skills Development
Department of International Trade
Director of Soldier Settlement
The Director, The Veterans' Land Act
Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec
Emergency Measures Organization
Energy Supplies Allocation Board
Federal-Provincial Relations Office
Government Printing Bureau
Hazardous Materials Information Review Commission
Immigration and Refugee Board
Information Canada
International Joint Commission (Canadian Section)
Law Commission of Canada
Maritimes Marshland Rehabilitation Administration
Military Police Complaints Commission
NAFTA Secretariat -- Canadian Section
National Archives of Canada
National Farm Products Council
National Library
National Parole Board
Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada
Office of Infrastructure of Canada
Office of the Chief Electoral Officer
Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs
Office of the Commissioner of Official Languages
Office of the Co-ordinator, Status of Women
Office of the Governor-General's Secretary
Office of the Grain Transportation Agency Administrator
Office of the Superintendent of Bankruptcy
Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada
Patented Medicine Prices Review Board
Prairie Farm Rehabilitation Administration
Privy Council Office
Public Service Commission
Public Service Human Resources Management Agency of Canada
Public Service Staffing Tribunal
Royal Canadian Mounted Police
Royal Canadian Mounted Police External Review Committee
Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission
Staff of the Supreme Court
Statistics Canada
Transportation Appeal Tribunal of Canada
Veterans Review and Appeal Board

Appendix C

2003-2004 EXPENDITURES

Description	
Personnel	
Number of employees	8
Personnel Costs	($000)
Salaries	734
Employee benefits	147
Total	**881**
Other operating expenditures	
Travel*	58
Communications	29
Printing	41
Training	15
Computer services	123
Other professional / Specialised services	58
Materials / supplies	30
Other	25
Levy for administrative services provided by Treasury Board Secretariat	54
Total	**$ 433**
Total 2003-2004 Expenditures	**$ 1,314**

Source: TBS, Financial Reporting System

* In accordance with the policy on the mandatory publication of travel and hospitality expenses for selected government officials, the details for the PSIO are available at http://www.psio-bifp.gc.ca/trv-hsp/index.php?lang=e.

Appendix D

PSIO 2002-2003 ANNUAL REPORT – CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS – SEPTEMBER 15, 2004

The Treasury Board's *Disclosure Policy*, and specifically the creation of the of the position Public Service Integrity Officer, was a worthwhile initiative. Provisions in the *Disclosure Policy* and the mandate of the PSIO have enabled this Office to take some important steps toward the eventual establishment of an effective and credible extra-departmental system for the disclosure and correction of wrongdoing in the Public Service.

My experience as Public Service Integrity Officer has provided a rare and needed opportunity to test (rather than simply speculate about) the credibility and effectiveness of a disclosure of wrongdoing system and mechanism that is policy based, within the ambit of the Treasury Board, extra-departmental but still internal within the Public Service, and armed with the ability to make essentially unenforceable recommendations. My experience has made it clear there is an urgent need for a more robust institution.

The past year and more has made it clear that in its present form and context, and with its current mandate and tools, this Office does not have sufficient support and confidence of the public sector employees for whom it was established. By and large, disclosures of wrongdoing reported to the PSIO are not about serious wrongdoing against the public interest – the kind this Office was established to address – but about human resource and employment disputes for which other recourse mechanisms are available.

- Despite considerable efforts to show that this Office is functionally independent in the investigation and disposition of cases, and despite a degree of success in the outcome of the cases it has taken on, skepticism persists. In my view, this skepticism is not unreasonable, and I would expect it to continue.
- Events during and subsequent to the year under review, as well as views expressed by influential leaders in many quarters, indicate that such skepticism is increasing, not abating. This indicates the need for significant reforms is becoming more urgent.
- Serious consideration should be given to making this Office or a successor agency legislatively-based instead of policy-based. Such legislation should not be added to existing or new statutes. Instead, it should focus exclusively on providing a legal framework to enable the disclosure of wrongdoing and to provide legal protection for disclosers.
- Such legislation should also remove this Office or a successor agency from the ambit of the Treasury Board, the employer of at least the "core" public servants. This Office or a successor agency would thereby also be removed from the human resource, employment and management context.
- Rather than simply make recommendations, this Office or a successor agency should be able to make orders or enforceable recommendations. Such recommendations would be enforced by the agency, or by another related agency, at a legally designated stage in the process.

- The head of this Office or successor agency should be appointed or approved by Parliament. The Office or agency should report to Parliament. Also, while its operations and expenditures should be overseen by a designated Parliamentary committee, the Office or successor agency should remain at arms-length regarding the investigation and disposition of cases.
- There should be a reporting channel to a Minister who would then be able to answer questions about the Office or agency in the House. However, when it comes to the investigation and disposition of cases, the Office or agency would function at arms-length from that Minister.
- The protection from reprisal umbrella should be widened by allowing this Office or successor agency to investigate allegations of reprisal even when the original disclosure of wrongdoing was made internally to a department, or when justified made externally outside the government, or made by witnesses to Parliamentary committees or other agencies.
- This Office or successor agency should be able to receive and investigate allegations of wrongdoing in the public sector regardless of the source of the allegation. It should be able to extend protection against reprisal accordingly. Such sources could include private citizens, advocacy groups or Public Service unions.
- All public sector employees who have an employment relationship with the federal government should have access to the revised office or agency. This includes Public Service employees in the strict sense, employees of crown corporations and other agencies, and people who work in government institutions classified as separate employers.
- Public servants should have direct access to this Office or successor agency without first being required to exhaust departmental mechanisms. Those who elect to make disclosures should be able to choose the mechanism they wish.
- The disclosure of wrongdoing in the public sector should be encouraged and rewarded from the highest levels. It should be publicly acknowledged to be a courageous act of service to the public sector and the public.
- Findings and directives by this Office or successor agency should be subject to all normal challenges, appeals and court reviews.

Appendix E

REPORT OF THE WORKING GROUP ON THE INTERNAL DISCLOSURE OF WRONGDOING – RECOMMENDATIONS – JANUARY 29, 2004

General Recommendations

1. A new, legislated, regime is required for the disclosure of wrongdoing.
2. The Government should consider placing a new disclosure regime within a broader legislative framework of values and ethics, rather than within an exclusive "whistleblowing" statute.

Elements of an Effective Disclosure Regime

3. A disclosure regime should cover as much of the federal public sector workforce as possible, including separate employers and Crown Corporations.
4. The regime should be based on a definition of "wrongdoing" similar to that used in the current policy, though it should be refined and expanded to include serious or flagrant breaches of the *Values and Ethics Code for the Public Service* and reprisal resulting from good faith disclosures of wrongdoing.
5. A new "Office" should be created that would incorporate the functions of the existing Public Service Integrity Office and would act as an independent investigative body for matters relating to the disclosure of wrongdoing.
6. The new "Office" should be created as an Agent of Parliament, accountable to Parliament either directly or through a Minister.
7. The appointment of the Head of the Office should receive parliamentary approval in a manner consistent with the new regime that is being developed to govern Agents of Parliament.
8. The Office should be given broad discretionary powers to determine which cases it will and will not review and which cases are more appropriately referred to other bodies or dismissed.
9. The Office should normally only entertain disclosures made by individuals, not by groups or agents working on the behalf of others (such as bargaining agents or lobby groups). The Office should, however, be authorized to investigate any allegations it deems relevant, regardless of the source of the complaint, if there is compelling evidence that wrongdoing has taken place, or will take place.
10. The Office should be authorized to undertake proactive investigations, if circumstances arise that justify, and even mandate, such proactivity.
11. While employees should be encouraged to use internal mechanisms for dealing with wrongdoing, they must be given the option of taking allegations directly to the Office.
12. The Office must be allowed to investigate allegations of wrongdoing by following evidence uncovered to its source, regardless of whether the alleged wrongdoing stemmed from a decision taken within the public service bureaucracy or from elsewhere.
13. The Office should be provided with investigative powers similar to those provided to other investigative agencies such as the Commissioner of Official Languages or the Information and Privacy Commissioners.

14. The Office should be given the power to compel public servants to provide information in support of an investigation.
15. The Office should be authorized to conduct investigations in private.
16. To effectively protect information related to investigations, the Office should be subjected to a statutory prohibition against release of such information, to the extent possible.
17. The identity of a person making allegations of wrongdoing should be protected to an extent compatible with the principles of natural justice.
18. If wrongdoing is established on completion of an investigation, the Office should make official recommendations to the Deputy Head of the relevant organization who should then take the action that he or she deems most appropriate. The Working Group recommends that ultimate responsibility for all discipline and sanctions continue to rest with the Deputy Head and not be delegated elsewhere.
19. Deputy Heads should be required to formally respond within a specified time period to any recommendations made by the Office.
20. The Office should be empowered, if it judges it is appropriate, to seek the intervention of the Clerk of the Privy Council (as is presently the case under the Internal Disclosure Policy), or the CEO, board or other appropriate authority responsible for the institution in question, in order to bring satisfactory resolution to an issue.
21. The Office should be empowered to report to Parliament at any time it deems necessary, should it feel that a Deputy Head is flagrantly ignoring its recommendations, and in doing so is placing an employee or employees in some form of harm.
22. The power of the Office should be enhanced to allow it to urgently intervene in circumstances where a Deputy Head of a department or agency refuses to follow the Office's recommendations, and, in so doing, pursues a course of action which, there is reason to believe, creates an imminent risk to the health and safety of the public or the environment, or to the public interest, or a threat of imminent or continuing reprisal to a person who made a public interest disclosure in good faith. The report identifies two ways the government might consider to enhance the powers of the Office for these purposes. One would involve providing the power to issue "stop" orders. Another would be to ensure that the Head of the Office has standing to refer matters to the Federal Court for interim interlocutory relief.
23. Flagrant and intentional misuse of disclosure mechanisms should be subject to disciplinary action, up to and including dismissal.
24. Departments and agencies should be required to continue to designate a Senior Officer and require that this function be staffed at a senior level. Similar arrangements should be required in other federal organizations.

25. Deputy Heads should be required to ensure that adequate and appropriate financial resources, support and training are provided to the Senior Officer.
26. Deputy Heads should be required to ensure that the arrangements and processes for disclosure within their organization perform at a standard that is comparable to the external mechanisms administered by the Office.
27. Parliament should consider the issue of offering reprisal protection for individuals disclosing to Parliamentary Committees.
28. The Office should report annually to Parliament on its investigations and internal operations.
29. Departments and agencies should report annually to the Office of Public Service Values and Ethics on disclosure activities. This material should then be released as a consolidated, roll-up report.

Building Supportive Working Environments

30. The Government should adopt a more comprehensive approach to the training and development of its leaders. Such an approach must provide for the progressive development of competence throughout a public service career.
31. The Government should develop a compulsory core curriculum for public servants at different levels of the organization. Such a curriculum could focus on core values and ethics for new employees to ensure that they share a common ethical orientation.
32. The Government should develop and implement more appropriate procedures and criteria for the screening, selection and orientation of senior personnel and Governor in Council appointees.
33. The Government should consider implementing a variety of modern measurement systems to ensure that managers at all levels are being held to account not only for their results, but also for the quality of their leadership, people management and organizational environment.
34. The Treasury Board Secretariat should move forward quickly with the government-wide implementation of the Management Accountability Framework (MAF).

Appendix F

REPORT 13, STUDY OF THE DISCLOSURE OF WRONGDOING (WHISTLEBLOWING) BY THE HOUSE STANDING COMMITTEE OF GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES – CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS – NOVEMBER 7, 2003

On the basis of the recommendations of the Public Service Integrity Officer, international experience, the conclusions of the case studies conducted at the Office of the Privacy Commissioner and Canadian public opinion, the Subcommittee makes the following recommendations:

1. **That the Government of Canada introduce legislation to facilitate the disclosure of wrongdoing and to protect whistleblowers.**

2. **That the agency responsible for applying the legislation be independent, neutral and accountable to Parliament.**

3. **That this agency be equipped with the necessary powers and mechanisms to encourage the disclosure of wrongdoing while preventing abuses.**

Appendix G

2003 REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS BY THE AUDITOR GENERAL OF CANADA – EXTRACTS FROM CHAPTER 2 – FEBRUARY 12, 2004

Internal disclosure policy on wrongdoing

2.61 We believe that public servants must have a robust, credible mechanism for dealing with cases of wrongdoing. In 1996, public servants told the Tait study group that there was no point in asking them to uphold public service values or maintain high ethical standards if they were not given the tools to do so. The Tait Report concluded that unless recourse mechanisms were created, many public servants would consider all the talk about values and ethics as "so much hot air." Our October 2000 Report expressed similar concerns.

2.62 In response, the Treasury Board developed its Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace, which came into effect in November 2001. The policy defined wrongdoing as a violation of any law or regulation or a misuse of public funds or assets; gross mismanagement; or an act causing substantial and specific danger to the life, health, and safety of Canadians or the environment. Violations of the *Values and Ethics Code for the Public Service* have since been added to that definition.

2.63 The President of the Treasury Board indicated that the policy was instituted to help the public service carry out its "fundamental role in serving the public interest." The policy called for departments to designate senior officers who would receive and investigate disclosures of wrongdoing and ensure prompt action. It also established the Public Service Integrity Office (PSIO) to receive disclosures when public servants believe that they cannot disclose the information in their own departments or that their departments have not addressed such disclosures properly. The PSIO does not have the mandate to receive complaints from the public, officials in Crown corporations, and major federal entities such as the Canadian Food Inspection Agency and the Canada Customs and Revenue Agency.

2.64 The policy allows for the disclosure of wrongdoing; however, it fails to adequately address the fact that disclosure is seen as highly risky in a risk-averse public service.

2.65 The Public Service Employee Survey by the Treasury Board Secretariat in December 2002 shed some light on the extent to which public servants feel vulnerable to reprisal for reporting wrongdoing. While the survey did not ask public servants whether they believe they can report wrongdoing without fear of reprisal, it did ask whether they believe they can seek formal redress without fear of reprisal on such matters as a grievance, right of appeal, or a health and safety concern.

2.66 The survey found that

- 35 percent of public servants did not feel they could seek formal redress without fear of reprisal and
- 40 percent of finance officers and 38 percent of procurement officers felt they could not seek formal redress without fear of reprisal.

2.67 A July 2003 study by the Secretariat surveyed public servants' awareness of, knowledge of, use of, and willingness to use the policy on internal disclosure of information on wrongdoing.

2.68 About 13 percent of the public servants who responded to the survey said that they had been aware in 2002 of wrongdoing in the workplace; of that group, 65 percent said they had not disclosed the information. However, the survey did not report the types of wrongdoing that had occurred.

2.69 During our study we found that a small number of cases had been reported to senior internal disclosure officers in National Defence, Public Works and Government Services Canada (PWGSC), Human Resources Development Canada (HRDC), and Industry Canada. Many of them were related to personal employment concerns rather than disclosure of wrongdoing as defined by the government.

2.70 The Public Service Integrity Office released its first annual report on 15 September 2003. The report contains a thoughtful analysis of the current situation and recommendations to improve it. The report concluded that the PSIO "does not have sufficient support and confidence of public sector employees" and that serious consideration should be given to making the PSIO legislation-based instead of policy-based.

2.71 On 16 September 2003, the President of the Treasury Board told the Senate Standing Committee on National Finance that she was creating a working group "to examine disclosure of wrongdoing in the workplace and to propose concrete solutions." The President appointed a working group on 29 September 2003 and a report to the President is expected by the end of January 2004. Based on our analysis, we believe the working group should give serious consideration to the PSIO report recommendations, including that the PSIO should be based on legislation rather than policy.

Agent de l'intégrité de la fonction publique

Rapport annuel au Parlement 2003-2004

Edward W. Keyserlingk
Agent de l'intégrité de la fonction publique
Gouvernement du Canada

2003-2004

Gouvernement du Canada
Government of Canada
Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par l'Agent d'intégrité de la fonction publique, 2004
N° de catalogue : PG1-2004
ISBN : 0-662-68518-0

On peut se procurer ce document sur médias substituts
et sur le site Internet du Bureau de l'intégrité de la fonction publique à l'adresse suivante :
http://www.integritas.gc.ca

Bureau de l'intégrité de la fonction publique
60, rue Queen, bureau 605
Ottawa (Ontario)
K1P 5Y7

Téléphone : 613.941.6400
Sans frais : 1.866.941.6400
Télécopieur : 613.941.6535
Courriel : integritas@psio-bifp.gc.ca

Novembre 2004
L'honorable Lucienne Robillard
Présidente du Conseil privé de la reine pour le Canada
et ministre des Affaires intergouvernementales
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame la Ministre,

En vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor, j'ai l'honneur et le privilège de vous transmettre pour dépôt au Parlement le Rapport annuel de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique pour l'exercice 2003-2004.

La première partie du rapport offre un aperçu des activités entreprises par le Bureau entre le 1er avril 2003 et le 31 mars 2004.

La seconde partie du document porte sur les mesures prises et les initiatives mises en œuvre au cours de l'année dans le but de donner suite à la principale recommandation du Rapport annuel de 2002-2003, à savoir que pour être efficace et crédible, le régime de divulgation des actes fautifs du secteur public fédéral doit être établi par une législation.

La troisième partie contient des recommandations en ce qui a trait aux éléments clés d'un régime de divulgation prévu par la loi. Si ces recommandations sont accueillies favorablement, j'estime qu'elles contribueront à créer un environnement positif et ouvert qui encouragera les employés à divulguer de bonne foi les actes fautifs commis contre l'intérêt public sans crainte de représailles, de mener des enquêtes efficaces et justes et de rectifier les actes fautifs.

Le 8 octobre 2004, au moment où le présent rapport était finalisé, le gouvernement a déposé le projet de loi C-11, intitulé *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public et de protection des dénonciateurs*. Il s'agit d'une initiative importante et déterminante qui témoigne de l'engagement du gouvernement. Le présent rapport ne pouvait donc pas ignorer un progrès aussi fondamental. Par conséquent, certains aspects essentiels du projet de loi C-11 font l'objet de commentaires et d'observations dans la troisième partie du rapport.

J'espère que ce rapport annuel pourra contribuer aux consultations menées auprès du public et au sein du Parlement à propos du projet de loi.

Je vous prie d'accepter, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Edward W. Keyserlingk

Edward W. Keyserlingk
Agent de l'intégrité de la fonction publique
Gouvernement du Canada

Table des matières

Introduction 3

PARTIE I : Vue générale des activités de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique : La deuxième année 5

1.1 Mandat et compétence 6
1.2 Progrès concernant la politique 7
1.3 Structure du BIFP 8
1.4 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible 10
1.5 Approche de la gestion des cas 9
1.6 Statistiques 12
1.7 Points saillants des cas (par catégorie d'acte fautif) 13
1.8 Portée du nombre peu élevé de conclusions confirmant les actes fautifs 18

PARTIE II : Renforcement du régime de divulgation: le dossier inachevé de la législation 21

Jeter les bases 22

PARTIE III : Éléments d'une loi type 27

1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité 28
1.1 Un agent du Parlement 28
1.2 Rapport au Parlement 29
1.3 Contrôle relatif au Bureau 30
1.4 Un bureau autonome ou une nouvelle direction dans un organisme existant? 30
2. Compétence du Commissaire à l'intégrité 33
2.1 Couverture institutionnelle 33
2.2 Qui peut divulguer un acte fautif? 34
2.3 Qu'est-ce qu'un acte fautif? 34
3. Portée des enquêtes 35
3.1 Pouvoirs relatifs aux enquêtes 35
3.2 Pouvoir d'enquêter au-delà du secteur public 36
3.3 Accès à tout renseignement pertinent 37

3.4 Enquêtes publiques 38
3.5 Ordonnance de surseoir 38
4. Protection efficace des individues et des renseignements 38
4.1 Interdiction des représailles prévue par la loi 38
4.2 Protection contre les représailles : Compétence exclusive du Commissaire à l'intégrité 40
4.3 Mesures de sanction appropriées pour les représailles 44
4.4 Protection de l'identité et d'autres renseignements 45

Annexes 53

Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique 54
Annexe B : Liste des ministères et agences sujets à la *Politique sur la divulgation* 56
Annexe C : Dépenses en 2003-2004 58
Annexe D : Rapport Annuel de 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique - conclusions et recommandations – le 15 septembre 2003 59
Annexe E : Recommandations du groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs – le 29 janvier 2004 61
Annexe F : Conclusion et recommandations du treizième rapport du comité permanent sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires – étude sur la divulgation (dénonciation) d'actes fautifs – le 7 novembre 2003 64
Annexe G : Extraits du chapitre 2 du rapport de 2003 de la vérificatrice générale du Canada – le 12 février 2004 65

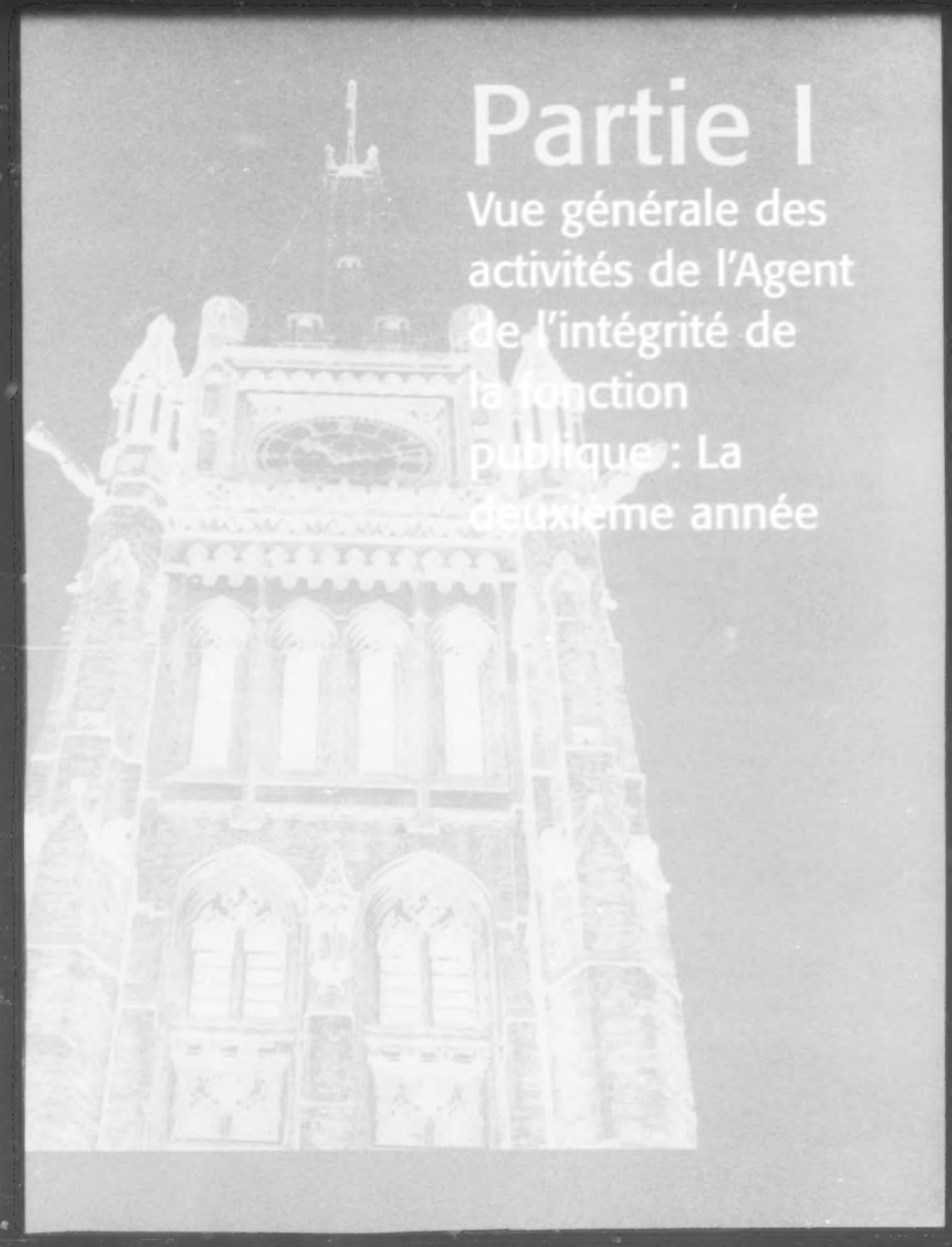
Introduction

La partie I de ce rapport couvre les activités en cours de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique lors du dernier exercice financier – du 1er avril 2003 au 31 mars 2004 – et porte essentiellement sur la divulgation des actes fautifs faite à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique par des employés de la fonction publique. Un exposé du mandat est fourni, de même qu'une vue générale des pratiques en matière de gestion des dossiers, de statistiques assorties d'analyses et d'un tableau récapitulatif des dossiers qui ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête. Les nouvelles orientations en matière de politique, notamment l'intégration de nouvelles dispositions régissant les valeurs et l'éthique et le renforcement des mesures de protection contre les représailles que pourraient subir des employés participant à une procédure parlementaire ou à une enquête publique découlant du rapport de la vérificatrice générale pour 2003, sont également énoncées.

La partie II du rapport analyse le mandat et la contribution de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique en ce qui a trait aux activités ayant donné lieu aux suggestions que le nouveau régime de divulgation des actes fautifs soit fondé sur une loi. Cette section aborde les activités et les initiatives qui ont suivi la publication du Rapport annuel 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, du rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, du rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et le dépôt du projet de loi C-25, ou *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, qui est mort au feuilleton et le nouveau projet de loi C-11, ou *Loi sur la protection des dénonciateurs d'actes répréhensibles* déposée au Parlement le 8 octobre 2004.

Dans la partie III, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique propose les éléments essentiels d'un régime modèle visant à créer un cadre ouvert où les employés qui ont à faire de bonne foi des divulgations d'actes fautifs commis contre l'intérêt public pourront s'exprimer sans crainte de représailles et à permettre d'identifier et de corriger efficacement les fautes commises, de prendre le cas échéant des mesures disciplinaires à l'égard des fautifs et d'écarter tout risque de répétition de l'acte concerné.

Une conclusion et un sommaire des recommandations clés complètent ce rapport annuel.



Partie I

Vue générale des activités de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique : La deuxième année

Partie I

VUE GÉNÉRALE DES ACTIVITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE : LA DEUXIÈME ANNÉE

Edward Keyserlingk
Agent de l'intégrité de la fonction publique

1.1 Mandat et compétence

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a été établi par la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). La politique est entrée en vigueur le 30 novembre 2001. La *Politique sur la divulgation* définit le mandat et les modalités générales du BIFP. Ce mandat est résumé à l'Annexe A.

La compétence du BIFP ainsi que son accès s'étendent actuellement à 170 000 employés de la fonction publique qui travaillent dans les ministères et les organismes énumérés à l'Annexe I de la Partie I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (citée à l'Annexe B). Cela signifie que les services du BIFP sont offerts aux ministères et organismes qui sont du ressort du Conseil du Trésor en qualité d'employeur. Les 288 000 employés restants du secteur public qui travaillent pour des employeurs distincts et des sociétés d'État, comme l'Agence du revenu du Canada, la Société canadienne des postes et d'autres entreprises publiques, ne sont pas de la compétence du BIFP.

L'Agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- **estiment que leur problème ne peut être divulgué au sein de leur ministère; ou**
- **ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.**

Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail

Le BIFP a été créé en tant qu'alternative au processus ministériel – également établi par la *Politique sur la divulgation* – afin de signaler et d'examiner les actes fautifs commis contre l'intérêt public et d'enquêter sur ceux-ci.

Le processus ministériel interne comprend un mandat pour les gestionnaires, qui ont la responsabilité de favoriser une communication ouverte avec leurs employés ainsi que d'agir sans délai lorsque des informations en matière d'actes fautifs sont portées à leur attention. De surcroît, des agents supérieurs désignés, qui ont été nommés par

l'administrateur général de chaque ministère et organisme et qui relèvent de lui, sont responsables de la prise en charge des divulgations internes au niveau ministériel, de la mise en marche des enquêtes et de la formulation de recommandations, s'il y a lieu.

1.2 Progrès concernant la politique

1.2.1 Code de valeurs et d'éthique

En septembre 2003, la *Politique sur la divulgation* a été modifiée afin que soit ajoutée à la définition d'acte fautif « toute dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* », ci-après appelé le Code. Cette modification a coïncidé avec la publication du Code, qui comprend un énoncé des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, des mesures relatives aux conflits d'intérêts et des mesures d'observation concernant l'après-mandat.

Même si le Code indique que « selon toute probabilité, la majeure partie des problèmes découlant de l'application du présent Code pourront être résolus au niveau de l'organisation concernée », tout fonctionnaire qui est témoin d'une conduite incompatible avec le Code, qui détient des informations relatives à une telle conduite ou qui estime qu'il a été invité à se comporter d'une manière qui soit contraire aux valeurs et à l'éthique définis au chapitre 1 du Code, peut signaler le fait en toute confiance et sans crainte de représailles à l'agent principal désigné à cette fin par l'administrateur général. Par la suite, « si le problème n'a pas été examiné comme il se doit à ce niveau hiérarchique, ou si le fonctionnaire estime que la dérogation au Code ne peut être divulguée en toute confiance dans son ministère, le problème peut être renvoyé, en toute confiance, à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, en conformité avec la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* ».

La *Politique sur la divulgation* définit un acte fautif comme un acte ou une omission concernant :

- **la violation d'une loi ou d'un règlement;**
- **une dérogation au *Code de valeurs et d'étique de la fonction publique*;**
- **un usage abusif de fonds ou de biens publics;**
- **un cas flagrant de mauvaise gestion;**
- **une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.**

1.2.2 Protection contre les représailles

Le BIFP a deux responsabilités primordiales : faire enquête sur les divulgations d'actes fautifs et rendre compte de ses conclusions et protéger contre les représailles les employés qui divulguent des informations concernant les actes fautifs. La crainte d'être l'objet de représailles ou de mesures administratives ou disciplinaires représente le plus important obstacle aux yeux des employés qui envisagent de signaler des actes fautifs. Ce point a fait l'objet d'un débat lors de l'examen des activités de l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée et dans le rapport de la vérificatrice générale sur le Programme des commandites. En donnant suite au rapport de la vérificatrice générale, le gouvernement a effectivement apporté des modifications supplémentaires à la *Politique sur la divulgation* afin d'élargir la portée du BIFP de façon à ce que celui-ci protège les employés qui pourraient être appelés à témoigner devant une commission parlementaire ou devant une commission d'enquête publique se livrant à un examen approfondi des faits.

Pierre Martel
Directeur exécutif

***La* Politique sur la divulgation *a été modifiée afin que soit ajoutée à la définition d'acte fautif « toute dérogation au* Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique »**

Afin d'illustrer encore davantage son engagement, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a demandé, et obtenu, le statut d'intervenant à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires. Un représentant du BIFP sera présent afin de garantir que les fonctionnaires qui sont amenés à témoigner ne subissent pas de représailles.

...aucun employé ne devrait subir de représailles pour avoir fait une divulgation de bonne foi conformément à la présente politique, ou dans le cadre d'une procédure parlementaire ou d'une enquête publique en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* relativement au rapport de 2003 de la vérificatrice générale. Cela inclut les employés appelés à témoigner. Les représailles peuvent inclure des mesures administratives et disciplinaires.

Politique sur la divulgation

1.2.3 Confidentialité et protection des renseignements

Il est clair que toutes les parties estiment que la confidentialité est un priorité fondamentale.

Le BIFP assure au mieux la protection de l'identité des personnes qui divulguent des actes fautifs ainsi que celle de toute autre partie concernée. Il est clair que toutes les parties estiment que la confidentialité est une priorité fondamentale.

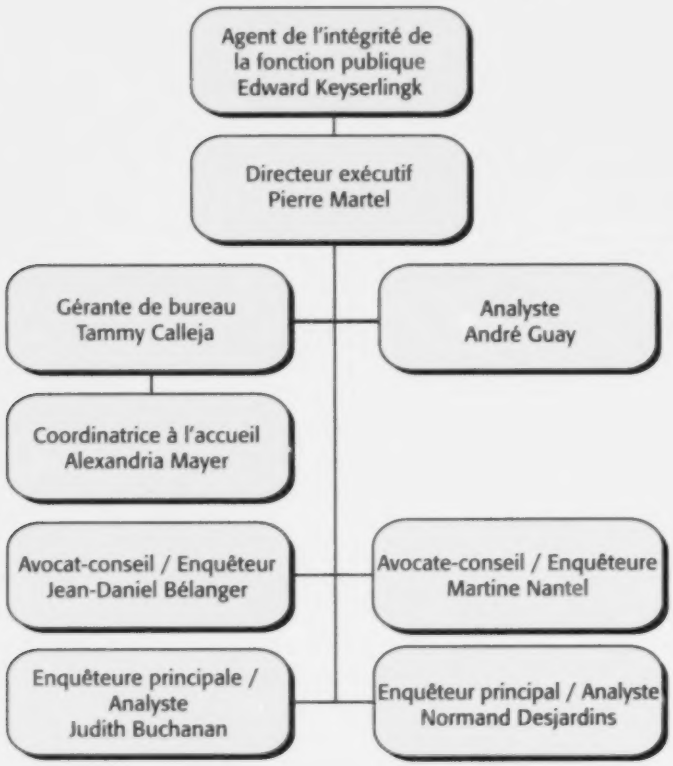
Le BIFP est assujetti aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et doit donner suite à toute demande d'information dont il est saisi conformément à l'ensemble des dispositions légales applicables. Le BIFP ne peut fournir que des garanties assorties de réserves aux employés de la fonction publique en ce qui concerne le caractère confidentiel de leur identité et des informations communiquées. Lors d'une enquête qui requiert le respect des principes de justice naturelle, cette garantie est quelque peu restreinte par les exigences procédurales. Cependant, il est possible que des renseignements personnels ne puissent pas être révélées dans des circonstances exceptionnelles prescrites par la loi, par exemple lorsque l'identité d'une personne ne saurait être divulguée pour des motifs de sécurité ou si la divulgation des renseignements peut être préjudiciable au déroulement de l'enquête en cours.

1.3 Structure du BIFP

Le BIFP continue de fonctionner avec un personnel réduit. Outre l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, le BIFP est composé d'un directeur exécutif, de deux conseillers

juridiques, de deux enquêteurs, d'une gestionnaire de bureau et d'une coordonnatrice à l'accueil. Le BIFP a également tiré parti du travail accompli par un étudiant en droit pendant l'été 2003 et par un stagiaire en droit au début de 2004. Le BIFP continue d'avoir des activités spécialisées et de fonctionner de manière autonome, étant quelque peu tributaire d'autres ministères ou organismes gouvernementaux avec lesquels il a conclu des ententes contractuelles pour la prestation de services administratifs et techniques. Les dépenses engagées en 2003-2004 sont exposées à l'Annexe C.

Organigramme du Bureau de l'intégrité de la fonction publique



1.4 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible

Au cours de cette année, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique et le personnel du Bureau ont continué d'accepter de participater à de multiples événements dans le but de promouvoir les activités du BIFP et de faire connaître ce dernier et les questions dont il traite aux différentes collectivités d'employés de la fonction publique, notamment aux experts en relations de travail, en gestion financière, en vérification comptable, en fonction de contrôleur et en sécurité.

Le BIFP a donné suite aux demandes de renseignements reçues et a partagé son expérience avec des représentants de gouvernements étrangers et d'organismes internationaux, y compris des représentants de la Belgique, du Mali, des États-Unis, de l'Australie, de la Corée du Sud, des Philippines, des Nations Unies, de Transparency International et de l'Institut international de l'Ombudsman.

L'École de gestion de l'Université d'Ottawa et le BIFP ont organisé un débat sur les dangers et les bienfaits associés à la pratique de la dénonciation avec le conférencier invité, M. Louis Clark, directeur général du Government Accountability Project (GAP) ou projet de responsabilisation des pouvoirs publics, une initiative mise en œuvre aux

Jean-Daniel Bélanger
Avocat-conseil / Enquêteur

États-Unis. La mission du GAP consiste à protéger l'intérêt public et à promouvoir la responsabilisation des pouvoirs publics et des entreprises en préconisant la liberté d'expression en milieu de travail, la défense des dénonciateurs et le renforcement des groupes de défense des citoyens.

Il est toujours nécessaire de mieux faire connaître la politique ainsi que le travail du BIFP dans les multiples sphères de la fonction publique. Des initiatives en ce sens vont se poursuivre au cours de l'année prochaine.

1.5 Approche de la gestion des cas

Les demandes de renseignements et les divulgations reçues au cours de l'année passée continuent d'être transmises au Bureau par des moyens multiples, dont le courrier, les appels téléphoniques, les visites sur place et les courriels. Le BIFP donne suite à chaque demande dans les plus brefs délais, assurant s'il y a lieu le renvoi à un autre organisme et s'employant à obtenir des précisions et des renseignements supplémentaires lorsque la question semble relever du mandat du BIFP. Le tri des divulgations éventuelles comporte une évaluation visant à établir si le ministère concerné est assujetti à la *Politique sur la divulgation*, si la personne faisant la divulgation est un employé de la fonction publique, si les allégations sont comprises dans la définition d'actes fautifs et si un autre recours serait plus pertinent. Le BIFP peut également rejeter la divulgation d'actes fautifs s'il est établi que les faits ne sont pas dignes de foi, s'ils sont insignifiants, frivoles ou vexatoires ou si la divulgation est faite de mauvaise foi.

Lorqu'un acte fautif est constaté, des recommandations visant à corriger l'acte fautif sont ajoutées au rapport. En principe, le BIFP effectue le suivi de ces recommanations jusqu'à ce que la question soit résolue.

Pour les cas qui relèvent du mandat du BIFP, un examen plus formel des données de départ est mené afin d'obtenir un portrait aussi complet que possible des allégations d'actes fautifs avant de décider si une enquête approfondie est indiquée. Dans des cas de ce type, des informations et pièces justificatives complémentaires sont obtenues de l'employé ou documentées par le truchement de sources publiques. Cette démarche garantit que l'enquêteur est bien versé dans le domaine correspondant aux actes fautifs et qu'il est en mesure de fixer la meilleure ligne de conduite.

Une étude minutieuse du domaine relatif aux actes fautifs présumés s'impose souvent. Une analyse exhaustive est parfois requise afin de vérifier l'application du droit, ainsi que les directives, les orientations ou d'autres protocoles. Ceci peut nécessiter des avis juridiques ou des évaluations par une multitude d'experts

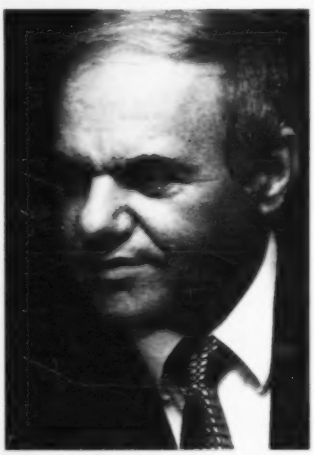
de même que la tenue de consultations afin de bien comprendre les modalités applicables ainsi que le fonctionnement de l'opération gouvernementale. Il peut s'ensuivre une évaluation du pouvoir discrétionnaire autorisé, une détermination de ce qui constitue un acte fautif, une appréciation de la marge de manœuvre de l'administration et s'il existe un autre recours possible.

Des réunions de service hebdomadaires sont organisées afin de discuter des cas à mesure qu'ils traversent les étapes clés. Chaque enquêteur se voit attribuer un dossier qui est présenté après l'étape initiale de tri et d'examen; il fait l'objet d'une discussion et d'une évaluation afin de définir les étapes suivantes. Tous les membres du BIFP participent aux réunions et partagent leur expérience et leurs connaissances spécialisées avec les autres intervenants. Cela garantit une plus grande diversité de points de vue ainsi qu'un examen rigoureux des cas étudiés.

Lorsqu'une enquête approfondie est requise, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique avise généralement l'administrateur général et demande la coopération du ministère. L'administrateur général, ou un représentant principal du ministère, ainsi que la personne qui a fait la divulgation sont également informés par écrit de la nature des allégations, des problèmes qui feront l'objet d'une enquête par le BIFP et du déroulement général de l'enquête. Au début de l'enquête, l'enquêteur communique avec le ministère afin d'obtenir un exposé des faits et la documentation pertinente. Les points de vue de la personne qui fait les divulgations, des témoins, de l'auteur présumé des actes fautifs et des autres parties intéressées peuvent également être sollicités au sujet de diverses questions et à différentes étapes du déroulement de l'enquête. Cette information est analysée et évaluée afin d'établir si l'activité en question constitue un acte fautif. Durant l'enquête, les parties sont informées de l'avancement de celle-ci et ont la possibilité de préciser leurs points de vue et d'intervenir. Lorsqu'un cas est terminé, un rapport de conclusions est adressé au ministère ainsi qu'à l'employé qui a fait l'allégation. Lorsqu'un acte fautif est constaté, des recommandations visant à corriger l'acte fautif sont ajoutées au rapport. En principe, le BIFP effectue le suivi de ces recommandations jusqu'à ce que la question soit résolue.

La *Politique sur la divulgation* met également à la disposition de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique un autre moyen de remédier à l'acte fautif lorsque les ministères et les organismes ne donnent pas suite de manière adéquate ou en temps opportun aux conclusions qui ont été tirées et aux recommandations qui ont été faites : le greffier du Conseil privé peut être saisi d'un rapport établi par le BIFP, assorti d'une demande d'intervention en sa qualité de chef de la fonction publique. À ce jour, aucun rapport de ce type n'a été émis.

Martine Nantel
Avocate-conseil / Enquêteure



André Guay
Analyste

Judith Buchanan
Enquêteure principale /
Analyste

Il incombe au BIFP de s'acquitter des obligations de la *Politique sur la divulgation* et :

- **d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;**
- **d'ouvrir une enquête au besoin;**
- **d'examiner les résultats des enquêtes;**
- **de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;**
- **dans certains cas spéciaux ou des cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique.**

1.6 Statistiques

Au cours de cette année, outre les centaines d'appels téléphoniques, le BIFP a recensé 159 contacts. Soixante pour cent de ces derniers n'ont pas entraîné la prise de mesures additionnelles par le BIFP puisque d'emblée, les problèmes ne relevaient pas du domaine de la *Politique sur la divulgation* et que les questions pouvaient être mieux traitées au moyen d'autres procédures.

Le tableau ci-après récapitule le nombre de dossiers qui ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête ainsi que leur sort au cours de l'année :

Normand Desjardins
Enquêteur principal /
Analyste

NOMBRE DE DOSSIERS EN TRAITEMENT À LA FIN DE 2002-2003[1]	6
NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS EN 2003-2004[2]	67
NOMBRE DE DOSSIERS AYANT NÉCESSITÉ UN EXAMEN ET UNE ENQUÊTE EN 2003-2004	**73**
Dossiers clos à la suite du tri initial ou de l'examen préliminaire	**38**
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre organisme	31
• Dossiers clos : compétence inexistante[3]	5
• Dossiers clos : allégations non fondées	2
Dossiers clos à la suite d'une recherche, d'un examen et d'une enquête	**23**
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre organisme	2
• Dossiers clos : compétence inexistante[3]	2
• Dossiers clos : allégations non fondées	16
• Dossiers où les allégations ont été jugées bien fondées	3
ENQUÊTES TOUJOURS EN COURS EN DATE DU 31 MARS 2004	**12**

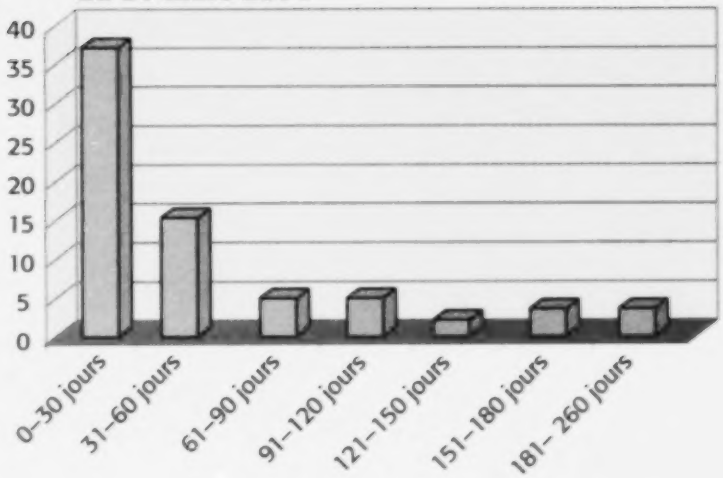
[1] Exercice financier 2002-2003, du 1er avril 2002 au 31 mars 2003

[2] Exercice financier 2003-2004, du 1er avril 2003 au 31 mars 2004

[3] *« Compétence inexistante » désigne des circonstances où il s'est avéré que le BIFP n'était pas habilité à poursuivre l'enquête, notamment : la personne ou la divulgation ne remplissaient pas les conditions requises en vertu de la* Politique sur la divulgation*; l'acte fautif a eu lieu trop longtemps avant la date d'entrée en vigueur de la* Politique sur la divulgation*; l'enquête ne relevait pas de l'intérêt public; ou, les allégations avaient été examinées ou seraient mieux traitées par un autre conseil, tribunal ou cour au niveau fédéral.*

Au cours de cette année, le BIFP a mené à bien 11 rapports d'enquêtes assortis de recommandations qui ont été envoyées aux organismes concernés. Il importe de souligner qu'un nombre non négligeable de cas où aucune forme d'acte fautif n'a été confirmée ont néanmoins donné lieu à des enquêtes minutieuses et à des échanges multiples avec les ministères intéressés. Ceci a permis au BIFP de faire des recommandations visant à améliorer les procédures ministérielles, la communication et les interactions avec les employés et la clientèle du programme, et a entraîné l'appui sans réserve des ministères concernés.

Temps écoulé pour traiter un dossier en date du 31 mars 2004



DOSSIERS PAR CATÉGORIE D'ACTE FAUTIF	
Violation d'une loi ou d'un règlement	13
Dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*	0
Usage abusif de fonds ou de biens publics	6
Cas flagrant de mauvaise gestion	20
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement	1
Représailles exercées à la suite d'allégation d'acte fautif	3
Conflits d'intérêts	1
Harcèlement, abus d'autorité, conflits interpersonnels	18
Autres	11
TOTAL	**73**

1.7 Points saillants des cas (par catégorie d'acte fautif)

Violation d'une loi ou d'un règlement (13 dossiers)

Le BIFP a achevé l'examen des 13 cas où des allégations portaient sur la violation d'une loi ou d'un règlement. Ceci représente une diminution par rapport aux 24 cas recensés l'année dernière pour ce qui est de cette catégorie, qui est surtout due à une diminution de la recevabilité des cas par le BIFP lorsque le problème est renvoyé à un mécanisme de recours plus approprié.

Sur les 13 cas, cinq ont été renvoyés à un autre organisme à la suite d'un examen préliminaire car d'autres mécanismes d'appel ou de recours étaient offerts aux employés. Ils comprenaient des allégations relatives à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Quatre autres cas où une analyse plus approfondie avait été entreprise ont été rapidement conclus lorsque les ministères respectifs ont présenté des éléments de preuve valides afin d'établir que les allégations étaient non fondées.

Tammy Calleja
Gérante de bureau

Parmi ceux-ci, il convient de noter l'analyse de la manière dont un ministère, Développement des ressources humaines Canada, a établi le relevé d'emploi (RE) d'un employé en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le ministère a démontré le bien-fondé de ses initiatives et le BIFP a estimé que, contrairement à ce que laissaient entendre les allégations, le ministère avait correctement établi le RE.

En date du 31 mars 2004, quatre dossiers étaient toujours ouverts et faisaient l'objet d'une enquête; ils seront intégrés dans le rapport de l'année prochaine.

Aucune conclusion confirmant un acte fautif au sein de cette catégorie n'a été avancée à la suite des examens et des enquêtes qui ont été conclu lors de l'exercice financier.

L'un des cas dont le BIFP a fait état dans le rapport annuel de l'année dernière traitait d'une divulgation alléguant que Santé Canada appliquait de manière inadéquate le cadre réglementaire le régissant. L'objet du litige se rapportait à l'application de la *Loi sur les aliments et drogues* et du règlement connexe ainsi qu'au processus d'approbation des médicaments à usage vétérinaire. Après s'être livré à une analyse de la loi, des politiques et des lignes directrices se rapportant au domaine visé ainsi qu'aux faits et aux circonstances associés au dépôt d'une demande concernant un médicament bien précis, le BIFP a établi que le ministère avait dûment appliqué le règlement compte tenu de la discrétion ministérielle et de la façon dont elle a été exercée.

Ainsi, aucune conclusion confirmant qu'un acte fautif avait été commis en ce qui concerne l'application de la loi et du règlement en question n'a été émise. Cela dit, le BIFP a émis l'avis que le ministère devrait renforcer son interaction avec les employés, les entreprises qu'il réglemente et le public qu'il sert afin de garantir une connaissance, une cohérence et une transparence accrues à propos des exigences du processus d'approbation des médicaments.

Suite à la remise du rapport du BIFP sur ce cas en mars 2003, les employés qui avaient fait la divulgation ont déposé une demande de contrôle judiciaire. Cette demande de révision des conclusions du BIFP constitue une première. Le 15 décembre 2003, le BIFP a été autorisé à intervenir dans la procédure en vue de préciser à la Cour fédérale quelle était sa compétence. La Cour fédérale doit normalement entendre l'affaire en novembre 2004. L'issue de cette demande de contrôle judiciaire sera consignée dans un futur rapport annuel.

Dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (aucun cas)

Aucun cas n'a été rapporté dans cette catégorie.

Usage abusif de fonds ou de biens publics (six cas)

Il y a eu six cas alléguant un usage abusif de fonds ou de biens publics. En date du 31 mars 2004, trois de ces dossiers faisaient toujours l'objet d'une enquête; ils seront abordés dans le prochain rapport annuel. Des trois dossiers restants, le premier a été clos en raison du manque de preuves corroborantes présentées par l'employé qui a fait la divulgation, le deuxième a été considéré comme non fondé, et le troisième est décrit ci-après.

L'un des cas qui a fait l'objet d'une enquête traitait d'une allégation indiquant que des fonds devant être affectés initialement à une dotation en personnel au sein d'une direction régionale du Service correctionnel du Canada ont été utilisés à une autre fin (un usage abusif de fonds). Des réunions et des discussions ont eu lieu avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le contrôleur de gestion du ministère et le directeur de la gestion financière de la région en question afin de comprendre les rouages du

processus budgétaire ainsi que ses mécanismes de responsabilisation. Il a été constaté que l'initiative en vue d'instituer des contrôles budgétaires accrus datait de moins d'un an et qu'elle avait pour objectif de veiller à ce que les ressources soient utilisées dans les domaines d'activités pour lesquels les fonds avaient été initialement alloués, et que les indicateurs de ressources identifiés ne représentent strictement que des indicateurs et ne doivent en aucun cas être considérés comme des pratiques correctionnelles normalisées, des résultats de performance, des engagements juridiques obligatoires ou des normes reconnues. Compte tenu de ce qui précède, le BIFP a établi que la preuve n'étayaient pas l'allégation d'un usage abusif de fonds. En outre, le BIFP a reçu un exposé des progrès réalisés dans le cadre de la gestion des budgets. Il a été établi que la réalisation des indicateurs de ressourcement n'a pas été réussie dans certains secteurs en raison d'un certain nombre de problèmes présents lors de l'année initiale de cette initiative. Cependant, les administrateurs devaient en principe faire preuve d'une plus grande responsabilisation en matière d'indicateurs de ressourcement l'année suivante, contribuant ainsi à la réalisation régionale des objectifs fondamentaux. L'action en cours devrait permettre aux employés d'obtenir l'amélioration du milieu du travail qu'ils sollicitent.

Alexandria Mayer
Coordinatrice à l'accueil

Cas flagrant de mauvaise gestion (20 cas)

Dans cette catégorie, 20 cas ont été recensés. En raison de la nature complexe de cette catégorie d'acte fautif, 12 cas ont exigé un niveau de recherche et d'enquête complémentaire appréciable. Un bon nombre de ces cas relevaient du traitement de la gestion des employés par les ministères. Parmi ceux-ci, les questions suivantes se sont dégagées : comment s'opèrent la gestion des griefs en matière de classification, le fonctionnement du système de gestion du rendement, la conduite des examens et des enquêtes, ainsi que la détermination des critères lors d'une réduction des effectifs de travailleurs effectuant des tâches très particulières. La plupart des allégations se sont avérées sans fondement. Dans certains cas, les employés ont été orientés vers une procédure de règlement des griefs.

Trois cas se détachent en tant qu'exemples de cas flagrants de mauvaise gestion en matière du règlement de plaintes de harcèlement. Il s'est avéré qu'en dépit de la constatation indéniable de harcèlement – confirmée par une enquête menée au niveau du ministère, – l'inaction de celui-ci a entraîné des délais considérables ainsi qu'un défaut de règlement des plaintes. L'intervention du BIFP a permis le règlement de ces cas.

Comme cela a été signalé en 2003, le BIFP envisageait de mener une enquête sur les facteurs systémiques qui pourraient contribuer aux cas flagrants de mauvaise gestion au niveau du ministère en ce qui concerne la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* du Conseil du Trésor. Cette année encore, le BIFP a continué de recevoir de nombreuses allégations en matière de harcèlement en milieu de travail, et de mise en application déficiente des dispositions de cette politique, notamment en ce qui concerne le défaut de traiter les plaintes. Ainsi, un examen a été entrepris par le BIFP dans le but de déterminer comment un ministère donne suite aux litiges et gère ceux-ci. Le Service correctionnel du Canada a accueilli favorablement cette initiative et apporte son plein concours au BIFP. Cet examen est en cours.

« Toutefois, étant donné le nombre relativement élevé [de cas de harcèlement], certains aspects de cette catégorie d'allégations nous semblent préoccupants et devront faire l'objet d'une étude et d'un suivi accrus. À vrai dire, il existe peut-être des motifs suffisants pour faire enquête sur les facteurs systémiques qui sont à la base de chaque cas. Je m'intéresserai à cette question au cours de l'année à venir. »

Rapport annuel 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique

Un autre cas qui a fait l'objet d'une enquête du BIFP traitait de la gestion d'un programme du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest qui mettait en cause l'apport de contributions financières afin de stimuler le développement économique régional. Les allégations concernaient l'absence possible de transparence des critères d'admissibilité, le régime de faveur accordé à des bénéficiaires qui ont tiré profit de contacts importants entretenus au sein du ministère et de l'exercice apparemment inapproprié du pouvoir discrétionnaire par l'administration en matière d'attribution de contributions financières. L'enquête du BIFP a établi que les conditions du programme adoptées par le Conseil du Trésor étaient appliquées et respectées. Il n'en reste pas moins que le BIFP a effectivement recommandé l'adoption d'un dispositif par le ministère afin d'améliorer la transparence en publiant et en diffusant plus avant les informations relatives aux critères d'admissibilité et au processus de décision. Lors de l'enquête portant sur l'allégation principale, le BIFP s'est penché sur une plainte concernant l'interprétation d'un conflit d'intérêt éventuel. Le problème s'est posé lors de la prise de fonction d'un employé du ministère qui avait été affecté à un organisme récipiendaire. Un examen du témoignage ainsi qu'une analyse des procédures et des exigences d'approbation ont permis d'établir qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts dans ce cas. Toutefois, afin de faire face à ces représentations et à ces

craintes ainsi que d'en atténuer les effets, le BIFP a recommandé qu'à l'avenir le ministère précise ses lignes directrices relatives aux ententes concernant les affectations et les échanges avec des organismes externes, y incluant la question des conflits d'intérêts, et qu'elles soient communiquées et appliquées de manière constante afin de garantir une transparence et une responsabilisation accrues. Le ministère a accepté et mis en œuvre les recommandations du BIFP.

Le BIFP a également examiné une autre allégation qui avait été initialement faite au sein d'un organisme et qui, par la suite, avait été renvoyée devant le BIFP. L'allégation avait trait à un cas flagrant de mauvaise gestion lors d'une opération du maintien de l'ordre par la GRC pendant une manifestation publique. Disposant du plein concours de cet organisme, le BIFP a bénéficié du libre accès aux dossiers, aux témoins et aux compétences techniques afin de mener une analyse et une confirmation indépendantes des informations recueillies. Le BIFP a établi que l'allégation était dénuée de fondement. Cela dit, il a été confirmé que des enseignements avaient été tirés de cette opération et que, par conséquent, des lignes directrices relatives à ce type d'opérations avaient été mises en œuvre, assorties d'une formation spécialisée du personnel.

En date du 31 mars 2004, quatre dossiers faisaient toujours l'objet d'une enquête; ils seront expliqués en détail dans le rapport de l'année prochaine.

Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement

L'allégation était à l'effet que l'absence de programme dans le secteur de la santé publique pour identifier très tôt les personnes souffrant de sensibilités environnementales augmentait les risques pour celles-ci lors d'un diagnostic ou un traitement médical. Après avoir effectué quelques recherches et être entré en contact avec la personne concernée, cette question a été renvoyée devant Santé Canada pour examen.

Protection contre les représailles

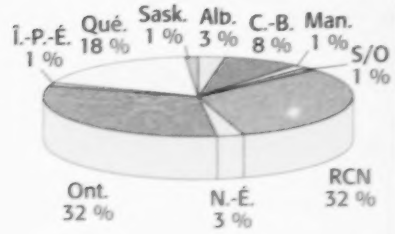
La *Politique sur la divulgation* indique qu'il incombe au BIFP de protéger contre toute forme de représailles les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs commis dans leur organisme. Lorsqu'une enquête officielle est déclenchée à la suite d'une allégation, le BIFP rappelle en principe à l'administrateur général, par écrit, l'importance accordée à la protection contre toute forme de représailles de l'employé qui a fait une divulgation. Aucune conclusion confirmant un cas de représailles n'a été présentée au cours de cette année.

Le BIFP continue d'appliquer la définition de la notion de représailles telle qu'elle est établie dans la *Politique sur la divulgation*. En premier lieu, la divulgation originale de l'acte fautif qui semble avoir entraîné des représailles doit avoir été faite par un employé de la fonction publique à son supérieur hiérarchique, à l'agent principal du ministère ou à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique. Deuxièmement, bien que le bien-fondé de la divulgation d'un acte fautif ne doive pas forcément être établi, celle-ci doit avoir été faite de bonne foi. Troisièmement, l'existence de représailles serait avérée s'il est établi que la divulgation originale de l'acte fautif constitue au moins l'une des raisons des répercussions négatives subies par l'employé, en dépit d'autres justifications avancées par le ministère pour expliquer les mesures prises.

Au cours de l'année dernière, le BIFP a fait état d'un cas de représailles lors d'une enquête menée sur d'autres problèmes liés à un dossier. La constatation de représailles reposait essentiellement sur le moment choisi pour la prise d'une mesure disciplinaire à l'encontre d'un employé qui venait de faire une divulgation de bonne foi devant le BIFP, ainsi que sur le fait qu'il n'existait pas de pièces justificatives corroborant tout autre motif étayant la mesure disciplinaire. Les conclusions et les recommandations du BIFP ont été communiquées à l'administrateur général concerné. Depuis lors, de multiples discussions ont eu lieu avec le ministère à propos de cette situation et de la recommandation selon laquelle tout préjudice subi par l'employé à la suite de cette action disciplinaire serait réparé. Dernièrement, le BIFP s'est employé à garantir que l'on donne suite à cette recommandation et qu'elle soit prise au sérieux afin de protéger l'intégrité de la *Politique sur la divulgation*.

Au contraire, pour ceux qui ont formulé les allégations, celles-ci mettaient en jeu des problèmes épineux, dans bien des cas tenaces et non résolus, se rapportant souvent à l'emploi ou à un conflit en milieu de travail.

RÉPARTITION RÉGIONALE DES CAS



RÉPARTITION RÉGIONALE DES CAS	
Région	**Total**
Alberta	2
Colombie-Britannique	6
Manitoba	1
S/O	1
Région de la capitale nationale	23
Nouvelle-Écosse	2
Ontario	23
Île-du-Prince-Édouard	1
Québec	13
Saskatchewan	1
TOTAL DES CAS À L'ÉCHELLE NATIONALE	**73**

Au cours de cette année, six divulgations anonymes ont été reçues par le BIFP. Dans la plupart des cas, celles-ci étaient assorties d'informations corroborantes qui ont exigé un examen de la part des enquêteurs. Dans des cas jugés sans objet ou sans motifs suffisants, aucune mesure n'a été prise. Un certain nombre des correspondants anonymes ont indiqué que leur anonymat était motivé par la crainte de représailles.

1.8 Portée du nombre peu élevé de conclusions confirmant les actes fautifs

Comme il ressort des statistiques et des descriptions des cas susmentionnés – même à la suite d'enquêtes parfois poussées et complexes – le BIFP n'a pu établir qu'un nombre restreint de cas d'acte fautif. La portée de cette constatation mérite réflexion. Elle pourrait indiquer des interprétations diverses, dont certaines ne sont pas étayées par les éléments de preuve ou les apparences.

Un bon nombre d'employés de la fonction publique eux-mêmes ont déclaré lors d'enquêtes et en d'autres occasions qu'ils étaient conscients de l'existence d'actes fautifs au sein de leur organisme mais qu'étant donné la crainte des représailles et d'autres inquiétudes, ils n'étaient pas entièrement convaincus que le BIFP et la Politique sur la diulgation puissent assurer un niveau suffisamment élevé d'efficacité et de protection.

Il pourrait être allégué que puisqu'il n'y a eu qu'un petit nombre d'actes fautifs qui ont été confirmés en dépit des 73 plaintes portées devant le BIFP lors de l'année en question, la plupart d'entre elles devaient soit être frivoles soit relever de la mauvaise foi. En réalité, tel ne fut pas le cas. Pas une seule des allégations faites n'a relevé de la mauvaise foi. Au contraire, pour ceux qui ont formulé les allégations, celles-ci mettaient en jeu des problèmes épineux, dans bien des cas tenaces et non résolus, se rapportant souvent à l'emploi ou à un conflit en milieu de travail. Comme il ressort des statistiques, il s'est avéré qu'un nombre non négligeable d'entre elles ne relevaient pas de la compétence du BIFP et seraient mieux traitées au moyen d'un autre mécanisme ou recours. En les renvoyant devant un autre processus avec l'accord de ceux qui ont porté le problème devant le BIFP et en recommandant qu'une solution soit trouvée – tout en maintenant dans bien des cas une mission de surveillance ou de médiation –, le BIFP a contribué de façon déterminante au règlement d'un certain nombre de dossiers.

Il pourrait être allégué en second lieu que, comme un bon nombre de ces dossiers lors de l'année en question avaient pour objet des conflits en milieu de travail ou des griefs liés à l'emploi, il ne saurait y avoir que très peu d'actes fautifs graves en matière d'intérêt public, du type de ceux révélés antérieurement dans ce rapport et qui relèvent du mandat du BIFP. Ceux qui partagent cette manière de voir soulignent parfois que, puisque les employés de la fonction publique ont accès au BIFP afin de signaler un acte fautif grave, le fait même d'invoquer rarement ce type d'allégations signifie par conséquent que ce type d'acte fautif se produit rarement. Cette perspective est erronée. Ce point de vue surestime la crédibilité et l'efficacité de la *Politique sur la divulgation* et du BIFP étant donné sa structure et ses pouvoirs actuels. Il sous-estime aussi considérablement le courage exigé des employés de la fonction publique afin de signaler les actes fautifs en matière d'intérêt public – dont ils ne sont pas les victimes directes – et ce, quel que soit le degré de crédibilité et d'efficacité présent ou à venir du mécanisme de divulgation ou de l'organisation.

Le BIFP est essentiellement réactif plutôt que proactif. Le BIFP examine les allégations faites de bonne foi qui nous sont soumises, mais nous ne disposons pas d'un mandat qui nous permette d'aller à la recherche d'actes fautifs qui soient sans rapport avec une ou plusieurs allégations. Cela signifie que la connaissance directe d'actes fautifs éventuels du BIFP se limite aux divulgations que les employés de la fonction publique sont disposés à lui communiquer ainsi qu'aux actes fautifs établis qui ont été constatés à la suite d'enquêtes ultérieures du BIFP. Par ailleurs, il est de notoriété publique qu'il y a des allégations sérieuses et des incidents inquiétante en matière d'actes fautifs graves au sein de la fonction publique. Largement rapportés par la presse, certains d'entre eux ont été ou demeurent l'objet d'une évaluation et d'un examen minutieux menés par des comités parlementaires, des services de police et des commissions d'enquête. Il est inconcevable qu'un certain nombre d'employés de la fonction publique n'étant pas directement en cause ne se soient pas rendu compte d'au moins quelques-unes des activités à caractère répréhensible pendant qu'elles avaient lieu. Un bon nombre d'employés de la fonction publique eux-mêmes ont déclaré lors d'enquêtes et en d'autres occasions qu'ils étaient conscients de l'existence d'actes fautifs au sein de leur organisme mais qu'étant donné la crainte des représailles et d'autres inquiétudes, ils n'étaient pas entièrement convaincus que le BIFP et la *Politique sur la divulgation* puissent assurer un niveau suffisamment élevé d'efficacité et de protection.

Il pourrait être allégué, en troisième lieu, et attendu que la plupart des employés de la fonction publique ne fournissent pas spontanément d'informations sur des actes fautifs graves en matière d'intérêt public, que le poste d'Agent de l'intégrité de la fonction publique est superflu. Là encore, le bien-fondé de cette prétention ne peut pas être établi, pour les mêmes motifs qu'énoncés précédemment. Si, comme c'est le cas, des actes fautifs graves existent effectivement dans le secteur public sans pour autant en conclure que la situation soit généralisée et que de fait ils soient rarement signalés au BIFP, il y a tout lieu de penser que la solution consisterait à doter le BIFP ou un organisme successeur de suffisamment de crédibilité et d'efficacité afin qu'il incite les employés du secteur public à se manifester spontanément et qu'il assure leur protection contre des représailles éventuelles lorsqu'ils décident de le faire.

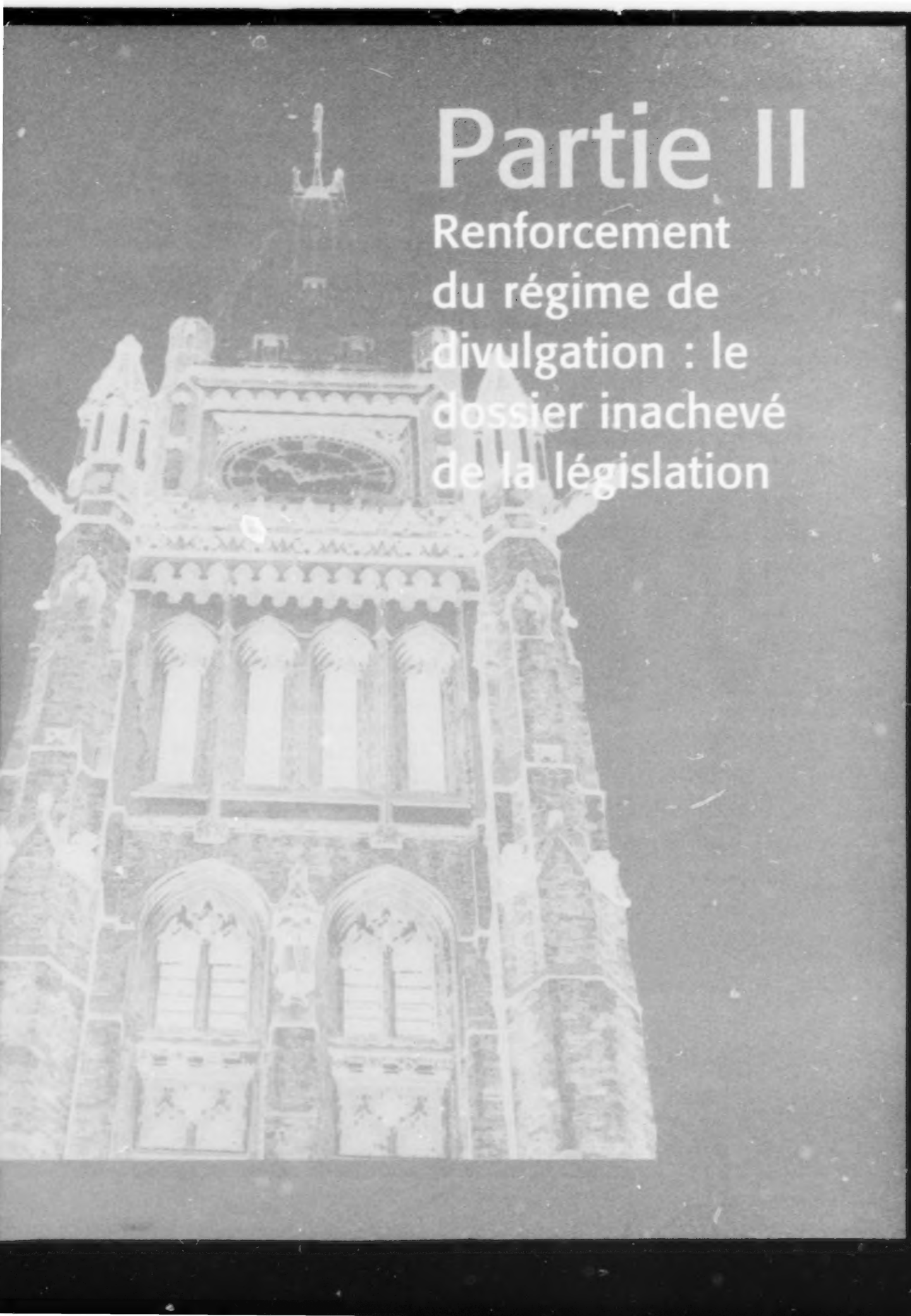
Les employés de la fonction publique eux-mêmes et bien d'autres ont clairement précisé le type de structures et de pouvoirs dont devrait disposer un mécanisme de divulgation pour qu'ils soient disposés à faire preuve de suffisamment de courage et courir les risques inhérents associés à la divulgation d'acte fautif, tout cela dans le but d'assainir le secteur public et de justifier la confiance de la population dans la fonction publique. La nature de ce mécanisme ou de cet organisme ainsi que les pouvoirs qui devraient lui être octroyés sont le sujet des parties II et III ainsi que des recommandations finales du présent rapport annuel.

Ce n'est seulement qu'une fois que ce mécanisme sera mis en place et opérationnel qu'il sera légitime et raisonnable de considérer ses conclusions en tant qu'un des éléments parmi une myriade d'autres indicateurs permettant de mesurer l'ampleur – aussi grande ou aussi petite soit-elle – de l'acte fautif grave au sein du secteur public. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il sera approprié d'évaluer l'utilité et la nécessité absolue de ce type de mécanisme et d'organisme de divulgation.

Si, comme c'est le cas, des actes fautifs graves existent effectivement dans le secteur public sans pour autant en conclure que la situation soit généralisée et que de fait ils soient rarement signalés au BIFP, il y a tout lieu de penser que la solution consisterait à doter le BIFP ou un organisme successeur de suffisamment de crédibilité et d'efficacité afin qu'il incite les employés du secteur public à se manifester spontanément et qu'il assure leur protection contre des représailles éventuelles lorsqu'ils décident de le faire.

RÉPARTITION DES CAS SELON LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Ministère :	Total :
Affaires étrangères et Commerce international	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	1
Citoyenneté et Immigration Canada	2
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2
Commission de la fonction publique	2
Communication Canada	2
Conseil canadien des relations industrielles	2
Cour fédérale du Canada	1
Cour suprême du Canada	1
Défense nationale	3
Développement des ressources humaines Canada	12
Diversification de l'économie de l'Ouest	1
Environnement Canada	1
Gendarmerie royale du Canada	4
Organisme non cité dans la divulgation	1
Ressources naturelles Canada	2
Santé Canada	9
Secrétariat du Conseil du Trésor	1
Service correctionnel du Canada	12
Transports Canada	2
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	7
Tribunal de la concurrence	1
	73



Partie II

Renforcement du régime de divulgation : le dossier inachevé de la législation

Partie II

RENFORCEMENT DU RÉGIME DE DIVULGATION : LE DOSSIER INACHEVÉ DE LA LÉGISLATION

... le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a évalué l'expérience avec l'actuel régime de divulgation fondé sur une politique et recommandé des améliorations et une réforme par le biais d'une nouvelle loi.

L'an dernier, dans le secteur public, un certain nombre de circonstances et d'événements significatifs ont propulsé l'éthique, l'intégrité et la bonne gouvernance à l'avant-plan des questions en matière de politiques. La confiance dans les institutions publiques a été ébranlée à la suite de certains cas signalés d'inconduite grave et de mauvaise gestion. Parmi les nombreuses questions soulevées dans le cadre du débat, la divulgation plus efficace des actes fautifs commis dans la fonction publique est apparue comme une initiative nécessaire. Des mesures ont été prises et des bases ont été jetées à grande échelle pour inciter une intervention décisive de la part du gouvernement afin de renforcer considérablement le régime actuel de divulgation des actes fautifs.

Jeter les bases

Rapport annuel de 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique

Dans son rapport annuel de 2002-2003 déposé au Parlement le 15 septembre 2003 (disponible au www.integritas.gc.ca), le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a évalué l'expérience avec l'actuel régime de divulgation fondé sur une politique et recommandé des améliorations et une réforme par le biais d'une nouvelle loi. Ces recommandations ont été effectuées en prenant en considération les résultats des consultations, les sondages liés à l'attitude des employés, les événements importants entourant l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée ainsi que des actes fautifs graves, présumés ou confirmés, qui ont émergé des vérifications de programme. En outre, ces recommandations sont inspirées des conclusions de l'étude approfondie effectuée sur demande du BIFP en 2003 intitulée *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs* (disponible au www.integritas.gc.ca). Cette étude examinait l'efficacité et l'équité des régimes de dénonciation de sept pays, soit les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, Israël et la République de Corée.

Dans son rapport annuel de 2002-2003, le BIFP a recommandé l'adoption d'une loi qui rendrait le régime de dénonciation légitime et crédible aux yeux des utilisateurs potentiels, des fonctionnaires fédéraux et du grand public. Cette loi engloberait toutes

les institutions de la fonction publique fédérale, prévoirait un agent indépendant devant rendre compte au Parlement pour ce qui est de recevoir et d'examiner en détail les dénonciations et garantirait aux auteurs de dénonciations une protection juridique contre toutes représailles. Ces recommandations figurent à l'Annexe D.

Le rapport annuel de 2002-2003 décrit également la nécessité de créer et d'entretenir un changement culturel, un long processus continu commençant par la reconnaissance et l'acceptation du fait que des actes fautifs peuvent effectivement se produire. Les personnes qui sont témoins de tels actes ont comme devoir de les signaler, et les autorités ont alors comme responsabilité de prendre ces déclarations au sérieux, de s'attaquer aux problèmes rapidement et équitablement et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Le BIFP a recommandé que la divulgation de ces actes fautifs soit encouragée et reconnue sous la forme d'une récompense non pécuniaire à titre de geste courageux et méritoire et dans l'intérêt du public. Le fait de dénoncer et de traiter les actes fautifs présumés au moyen d'un processus établi devrait être considéré comme normal et sain pour le bon fonctionnement de toute organisation.

La Présidente du Conseil du Trésor a réservé un bon accueil aux recommandations du BIFP, les jugeant intéressantes et dignes de soutien.

« Le gouvernement du Canada tient vivement à ce que ses employés se sentent libres de discuter honnêtement et ouvertement de leurs préoccupations sans craindre de représailles (...) De toute évidence, il est temps de répondre aux préoccupations légitimes qui ont été soulevées au sujet des faiblesses de notre approche actuelle, mais nous devons veiller à ce que le nouveau cadre, quel qu'il soit, encourage et appuie la dénonciation d'actes fautifs, tout en laissant aux gestionnaires la marge de manœuvre nécessaire pour promouvoir la mise en place de mesures préventives qui permettront d'éviter que des abus se produisent. »

La Présidente du Conseil du Trésor annonce la formation d'un groupe de travail chargé de passer en revue les mesures de protection de dénonciateurs d'actes fautifs dans la fonction publique du Canada. **Communiqué du Conseil du Trésor, le 29 septembre 2003.**

Rapport du Groupe de travail

Pour faire suite aux recommandations du BIFP, le gouvernement a créé un groupe de travail chargé de passer en revue l'état des systèmes de divulgation interne de la fonction publique du Canada et d'ailleurs dans le monde, et de donner un compte rendu à la Présidente du Conseil du Trésor au plus tard en janvier 2004, accompagné de recommandations d'améliorations, notamment d'autres possibilités d'approches législatives. M. Kenneth Kernaghan, Ph. D., professeur en sciences politiques et gestion à l'Université Brock, présidait le Groupe de travail. Le Groupe était également formé de M. Edward Keyserlingk, Ph. D., Agent de l'intégrité de la fonction publique, de M^me^ Hélène Beauchemin, Présidente de HKBP Inc. et ancienne cadre supérieure au sein de la fonction publique fédérale, de M. Denis Desautels, cadre résidant de l'École de gestion de l'Université d'Ottawa et ancien vérificateur général du Canada, et de M. Merdon Hosking, Président de l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique. Ces personnes ont apporté aux délibérations une vaste gamme d'expertises et d'expériences pertinentes.

Le groupe de travail a publié son rapport le 29 janvier 2004 et effectué 34 recommandations qui rejoignent de très près celles effectuées par l'Agent de l'intégrité de la

Le groupe de travail a publié son rapport le 29 janvier 2004 et effectué 34 recommandations qui rejoignent de très près celles effectuées par l'Agent de l'intégrité de la fonction publique dans son rapport annuel de 2002-2003.

... que l'organisme soit indépendant, neutre et redevable au Parlement, et qu'il soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour examiner les allégations d'actes fautifs.

fonction publique dans son rapport annuel de 2002-2003. Il a suggéré en outre qu'un cadre législatif sur les valeurs et l'éthique soit mis en place. Parmi les recommandations effectuées figuraient les suivantes : la loi devrait nommer un nouvel agent du Parlement indépendant; on devrait élargir la portée du régime de divulgation afin d'inclure les employeurs distincts et les sociétés de la Couronne; le nouveau Bureau devrait se voir conférer des pouvoirs d'enquête adéquats et il devrait être autorisé à examiner toutes les allégations d'actes fautifs, quelle que soit leur provenance. Cinq des recommandations dépassaient le cadre d'un régime de dénonciation et étaient axées sur le développement et l'évaluation du leadership, un code de valeurs, la formation en matière d'éthique et la responsabilité de gestion. Les recommandations détaillées figurent à l'Annexe E.

Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes

En novembre 2003, alors que le Groupe de travail délibérait, le *Treizième rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires*, portant sur la dénonciation des actes fautifs, a été publié. Après avoir noté avec approbation les recommandations du rapport annuel du BIFP, en soulignant les vues des employés du Commissariat à la protection de la vie privée, des membres du public, des syndicats de la fonction publique et de la Vérificatrice générale, le comité a effectué un certain nombre de recommandations dans la même lignée que celles du BIFP. Celles-ci incluaient le fait que l'organisme soit indépendant, neutre et redevable au Parlement, et qu'il soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour examiner les allégations d'actes fautifs. Un extrait du rapport figure à l'Annexe F.

Lors de cette présentation devant le Comité, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a fait valoir que le projet de loi C-25 n'avait pas répondu aux attentes formulées par multitude d'opinions informées sur ce que cette loi devrait comprendre et réaliser.

Rapport de la Vérificatrice générale

En février 2004, la Vérificatrice générale du Canada a déposé au Parlement son rapport de 2003, dans lequel elle passait en revue les activités du régime de dénonciation au sein de la fonction publique, et mentionné que les recommandations du rapport annuel du BIFP devraient être envisagées sérieusement. Des extraits des sections pertinentes de ce rapport figurent à l'Annexe G.

Projet de loi C-25 : Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes fautifs

Le 22 mars 2004, le Président du Conseil privé de la Reine et ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a présenté au Parlement un projet de loi afin de mettre sur pied un mécanisme pour dénoncer les actes fautifs dans le secteur public et pour protéger les auteurs de ces dénonciations (projet de loi C-25 : *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*).

Le 29 avril 2004, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique s'est présenté devant le Comité permanent de la Chambre des communes afin de présenter son opinion et ses propositions concernant le projet de loi C-25. Trois documents ont été soumis :

1. présentation au Comité permanent de la Chambre des communes chargé des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires au sujet du projet de Loi C-25;
2. étude article par article du projet de loi C-25 par le BFIP;
3. proposition de procédures d'enquête et de résolution.
(Disponible au www.integritas.gc.ca)

Lors de cette présentation devant le Comité, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a fait valoir que le projet de loi C-25 n'avait pas répondu aux attentes formulées par multitude d'opinions informées sur ce que cette loi devrait comprendre et réaliser. Les principales lacunes portaient sur le fait que le Commissaire proposé n'était pas un agent parlementaire, que l'accès au Commissaire était limité, qu'aucun pouvoir d'enquête n'avait été accordé, que l'accès à des renseignements potentiellement pertinents était exclus, que les enquêtes ne pouvaient pas aller au-delà du secteur public, que le processus de plainte en cas de représailles ne relèvait pas entièrement du Commissaire et qu'aucune mesure n'avait été prévue par cette loi pour sanctionner quiconque prendrait des mesures de représailles contre les dénonciateurs compte tenu que d'autres lois fédérales applicables au secteur privé prévoient de telles sanctions.

« En fin de compte, monsieur le Président, peu importe l'idée que nous nous faisons, vous et moi, le Bureau des valeurs et de l'éthique, les ministres, le Cabinet ou le Parlement du système idéal pour la divulgation des actes fautifs. Il faut que les gens pour lesquels ce système a été conçu lui fassent suffisamment confiance pour l'utiliser et soient convaincus qu'il peut être efficace et qu'il peut les protéger. »

Présentation de l'Agent de l'intégrité de la fonction public devant le comité parlementaire.

Le projet de loi est mort au feuilleton en raison de l'élection déclenchée le 23 mai 2004. Néanmoins, il s'est formé un consensus à l'effet qu'un régime de divulgation des actes fautifs dans le secteur public fédéral devrait s'appuyer sur une loi. Les nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité permanent sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires ont souligné que le projet de loi C-25 comportait des lacunes non seulement du fait qu'il ne respectait pas l'orientation générale des conseils reçus, mais également parce qu'il ne reflétait pas adéquatement bon nombre des aspects spécifiques proposés dans les rapports mentionnés précédemment.

Cette année, le raisonnement et les motifs derrière une initiative législative n'ont pas changé. En réalité, les récents événements, les développements et les préoccupations du public n'ont fait qu'inciter davantage à l'action. Manifestement, la tâche doit être accomplie.

Projet de loi C-11 : Project modifié d'une *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*

Le 8 octobre 2004, l'Honorable Reg Alcock, Président du Conseil du Trésor, a déposé à la Chambres des Communes le projet de loi C-11, *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public.*

« Bien qu'un certain nombre d'éléments du projet de loi antérieur aient été maintenus, d'importantes modifications ont été apportées au texte à la lumière des préoccupations exprimées par les intervenants au printemps dernier. »

***Le Président du Conseil du Trésor a annoncé le dépôt à la Chambre des Communes du nouveau projet de Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles,* Communiqué de presse du Conseil du Trésor du 8 octobre 2004.**

Tablant sur les progrès et les débats sur la question jusqu'ici, la prochaine section du présent rapport présente et explore des dispositions clés qui, d'après l'expérience de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, doivent transparaître dans la nouvelle loi si l'on veut s'assurer de l'efficacité et de la crédibilité d'une telle loi.

Partie III

Éléments d'une loi type

Partie III

ÉLÉMENTS D'UNE LOI TYPE

La population ne sera probablement jamais plus réceptive ni le moment plus propice que maintenant en ce qui a trait à l'adoption d'une loi concernant la divulgation des actes fautifs. Les fonctionnaires, certains représentants patronaux, les syndicats de la fonction publique, les députés, les sénateurs, les anciens employés et les employés actuels qui ont rapporté des actes fautifs de même que le public nourrissent tous de fortes attentes à l'égard de cette loi. Le bien-fondé de cette initiative a été établi l'an dernier et cela a donné lieu au dépôt d'un projet de loi lors du précédent Parlement, et de la présentation d'une loi sous une forme différente, comme projet de loi C-11, dans l'actuel Parlement. Les récentes déclarations du gouvernement, qui a fait part de sa détermination à identifier et à corriger les actes fautifs commis au sein de l'administration fédérale, laissent donc croire qu'on peut s'attendre à l'adoption d'une loi.

La population ne sera probablement jamais plus réceptive ni le moment plus propice que maintenant en ce qui a trait à l'adoption d'une loi concernant la divulgation des actes fautifs.

Un certain nombre d'éléments clés doivent être mis en place afin qu'il soit possible de remplacer efficacement le régime actuel de divulgation des actes fautifs, qui est axé sur une politique, par une loi pertinente. Compte tenu de la taille, de la diversité et de la complexité du secteur public fédéral, le régime de divulgation devra aussi prévoir des mécanismes dans chaque ministère et institution afin de permettre aux employés d'utiliser, s'ils le souhaitent, des mécanismes de divulgation internes. À titre d'Agent de l'intégrité de la fonction publique, mon rôle ne consiste pas à commenter dans le présent rapport les caractéristiques des mécanismes ministériels internes, si ce n'est que pour souligner leur importance capitale et leur utilité en tant que compléments nécessaires à un processus extra-ministériel de divulgation prescrit par une loi.

La présente partie de mon rapport portera surtout sur les éléments d'un régime légiféré de divulgation et sur ce que, à mon avis et dans l'opinion de beaucoup d'autres personnes, devrait être les principales caractéristiques d'une entité indépendante dans le secteur public que j'appellerai génériquement à partir de maintenant « Commissaire à l'intégrité ». Les éléments essentiels sont divisés en quatre titres :

1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité
2. Compétence du Commissaire à l'intégrité
3. Portée des enquêtes
4. Protection efficace des individus et de l'information

1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité

1.1 Un agent du Parlement

Le Commissaire à l'intégrité devrait être un agent indépendant du Parlement. Il s'agissait de l'une des plus importantes recommandations que j'ai émises dans mon précédent rapport annuel, et qui figurait également dans le Rapport du Groupe de travail ainsi que dans le treizième Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes; cette recommandation a aussi été faite par presque tous les témoins qui ont comparu devant le comité parlementaire lors du précédent gouvernement.

Il est particulièrement important que le Commissaire ne soit pas nommé en tant qu'agent du pouvoir exécutif gouvernemental, ou qu'il soit perçu comme tel, car il aura la tâche de faire enquête, d'une manière neutre et impartiale, sur des activités du secteur public fédéral. Si ce n'est pas le cas, le Commissaire pourrait éventuellement se trouver ou être perçu comme se trouvant dans une situation de conflit d'intérêts. Si le Commissaire à l'intégrité est un agent du pouvoir exécutif, il sera difficile de contrer la perception qu'il agit conformément aux intérêts du gouvernement et que l'organisme qu'il représente est subordonné à une influence ou à une interférence possible de la part d'autres instances gouvernementales. Toutefois, si le Commissaire à l'intégrité est un agent du Parlement, son indépendance est inattaquable. Ainsi, le Commissaire aurait l'autonomie et la liberté requises pour accomplir son mandat d'une manière impartiale car il serait un agent indépendant et il pourrait directement rendre compte au Parlement et au public.

Toutefois, si le Commissaire à l'intégrité est un agent du Parlement, son indépendance est inattaquable.

Un rapport du BIFP dont on a déjà fait état, qui s'intitule *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, a révélé que parmi les sept pays étudiés – dont quatre pays membres du Commonwealth (le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud) et trois n'en faisant pas partie (les États-Unis, la Corée et Israël) –, un seul avait un commissaire qui œuvrait au sein du pouvoir exécutif gouvernemental. Les six autres pays avaient recours à une entité indépendante du gouvernement qui rendait compte à une assemblée législative élue.

... Le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à présenter des rapports annuels et spéciaux directement au Parlement ...

Au Canada, l'indépendance du Commissaire à l'intégrité devrait être prévue par la loi grâce à diverses dispositions :

1. la nomination du Commissaire à l'intégrité devrait être approuvée par les deux chambres du Parlement;
2. le Commissaire à l'intégrité devrait directement rendre compte au Parlement;
3. le Commissaire à l'intégrité devrait bénéficier du soutien d'un bureau, avoir le pouvoir de choisir le personnel dudit bureau et contrôler les autres ressources nécessaires pour accomplir son mandat.

Au Canada, on peut trouver des exemples de dispositions de ce genre dans les lois régissant les agents du Parlement existants.

Le projet de loi C-11 propose de confier le rôle du « Commissaire à l'intégrité » au Président de la Commission de la fonction publique. Des commentaires à ce sujet ainsi que sur d'autres questions se trouvent à la section 1.4 ci-dessous.

1.2 Rapport au Parlement

Plus important encore, comme les autres agents du Parlement, le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à présenter des rapports annuels et spéciaux directement au Parlement, en règle générale aux Présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Comme l'exige la loi qui s'applique à chacun d'entre eux, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire à l'information, le Commissaire aux langues officielles et le vérificateur général doivent tous directement rendre compte au Parlement par l'intermédiaire des Présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Le fait d'accorder le même pouvoir au Commissaire à l'intégrité soulignerait manifestement son indépendance. Cela rehausserait également la capacité du Parlement à superviser les activités d'intérêt public qui pourraient être entachées par des actes fautifs et à tenir le gouvernement et les autres parties concernées responsables de leurs actes.

Le projet de loi C-11 propose que le Président de la Commission de la fonction publique transmette son rapport annuel à un ministre désigné qui le fait déposer devant le Parlement. Le Président peut présenter directement au Parlement un rapport spécial sur toute question urgente ou importante.

1.3 Contrôle relatif au Bureau

En ce qui a trait au pouvoir du Commissaire à l'intégrité de nommer le personnel de son Bureau ou de sa Commission, il importe de souligner qu'une disposition semblable figure dans les lois qui habilitent les autres agents du Parlement, comme c'est le cas pour les postes récemment créés de Conseiller sénatorial en éthique et de Commissaire à l'éthique (Chambre des communes). La loi prévoit que le Conseiller sénatorial en éthique et le Commissaire à l'éthique ont tous deux le droit de regard sur la gestion de leur Bureau respectif et qu'ils ont le pouvoir d'employer tout agent, conseiller ou expert-conseil dont ils estiment que les services sont nécessaires au bon déroulement de leurs activités (*Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (Conseiller sénatorial en éthique et Commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*, chapitre 7, Lois du Canada, 2004). Il est manifeste que ces pouvoirs ont été jugés appropriés pour assurer l'indépendance du Conseiller sénatorial en éthique et du Commissaire à l'éthique. Ce raisonnement devrait également s'appliquer au Commissaire à l'intégrité.

Le projet de loi C-11 accorde à la Commission de la fonction publique le pouvoir de nommer le personnel nécessaire à l'accomplissement du mandat du Président en matière de divulgation d'actes fautifs.

En théorie, cela signifie que le commissaire à l'intégrité fonctionnerait de façon distincte, spécialisée et autonome ...

En outre, il faudra établir des stratégies de transition qui permettront de passer du BIFP au Bureau du Commissaire à l'intégrité afin d'assurer la continuité du service et de permettre l'achèvement des enquêtes en cours. Étant donné que le BIFP est déjà bien établi et qu'il a acquis des connaissances spécialisées et une précieuse expérience, il serait donc raisonnable que la nouvelle Commission soit initialement fondée sur le personnel du BIFP et sur les activités de celui-ci.

1.4 Un bureau autonome ou une nouvelle direction dans un organisme existant?

Je préconise depuis longtemps l'adoption d'une loi établissant un commissaire à l'intégrité indépendant, doté d'importants pouvoirs d'enquête, situé à l'extérieur de la fonction publique et de l'organe exécutif, approuvé par le Parlement et relevant de celui-ci. En théorie, cela signifie que le Commissaire à l'intégrité fonctionnerait de façon distincte, spécialisée et autonome et que le mécanisme de dénonciation ne serait ni intégré, ni relié à aucun autre bureau, organisme ou commission.

De plus, étant donné le caractère et les défis particuliers du mandat d'un tel commissaire, il faudrait que le bureau en question dispose d'un personnel expérimenté ayant des connaissances spécialisées et qu'il soit en mesure de se concentrer sur son mandat exclusif et de mener ses activités sans subir d'ingérence.

L'établissement d'une organisation indépendante et autonome, qui figurait parmi les principales recommandations de mon rapport annuel de 2002-2003, a été recommandé également par le Groupe de travail dans le rapport qu'il a présenté en janvier dernier. Il demeure, à mon avis, essentiel à l'efficacité et à la crédibilité d'un régime de divulgation d'actes fautifs.

Le projet de loi C-11 présenté récemment propose toutefois d'ajouter les responsabilités d'un régime de divulgation aux fonctions actuelles du Président de la Commission de la fonction publique. Cela risquerait de compromettre sérieusement, en apparence et dans

la réalité, l'indépendance du processus et de la fonction du régime de divulgation d'actes répréhensibles, puisque ce régime serait rattaché à une autre commission qui fonctionne essentiellement (par exemple, en ce qui concerne la dotation et le recrutement) dans le cadre de l'organe exécutif.

Deuxièmement, le mandat de la Commission de la fonction publique porte principalement sur les questions de dotation, tandis que les actes répréhensibles graves à l'encontre de l'intérêt public qui sont définis dans la *Politique sur la divulgation* et dans le projet de loi C-11 vont bien au-delà des questions de dotation. Ces mandats potentiellement conflictuels pourraient se traduire par un manque de concentration sur les actes répréhensibles et la protection contre les représailles et par moins d'attention au fait que ces questions nécessitent des processus d'enquête, de protection et de règlement très différents de ceux qui sont utilisés pour les questions de dotation. De plus, le fait que le mandat de la Commission de la fonction publique en matière de dotation continuerait de s'appliquer uniquement au « noyau » de la fonction publique (soit environ 170 000 fonctionnaires) pourrait créer de la confusion, tandis que le mandat additionnel relatif au régime de dénonciation qui est proposé dans le projet de loi C-11 s'appliquerait au secteur public en entier (soit plus de 458 000 employés).

Enfin, l'attribution du régime de dénonciation à une autre commission existante, comme la Commission de la fonction publique, pourrait être perçue comme un engagement moins ferme du gouvernement à remédier aux actes répréhensibles et à protéger les dénonciateurs que ne le serait l'établissement d'un Commissaire à l'intégrité spécialisé, autonome et indépendant.

D'autre part, on pourrait croire, à première vue, qu'une mesure législative ajoutant aux responsabilités actuelles du Président de la Commission de la fonction publique celle d'un régime de dénonciation des actes répréhensibles pourrait englober et respecter en grande partie l'essentiel de ce que le Commissaire à l'intégrité devrait être et de ce qu'il devrait faire.

Dans certains dossiers, c'est-à-dire les enquêtes et les vérifications, la Commission de la fonction publique fonctionne déjà de façon indépendante. Le Président de la Commission de la fonction publique présente un rapport annuel au Parlement et celui-ci doit confirmer la sélection et la nomination du Président. Aussi, l'ajout d'une direction qui fonctionnerait de façon indépendante aux fins de l'administration d'un régime de dénonciation ne serait pas nécessairement incompatible, en principe, avec la structure actuelle de la Commission de la fonction publique.

Qui plus est, certaines dispositions du projet de loi C-11 visent à assurer l'indépendance du Président de la Commission de la fonction publique dans le cadre de l'examen et du règlement de dénonciations d'actes répréhensibles, y compris celle de présenter des rapports spéciaux et des rapports annuels au Parlement portant spécifiquement sur la dénonciation d'actes répréhensibles.

De plus, le Président de la Commission de la fonction publique est déjà investi d'importants pouvoirs d'enquête et le projet de loi C-11 prévoit que les pouvoirs disponibles en vertu de la *Loi sur les enquêtes* seraient disponibles pour le régime de dénonciation proposé.

Malgré tout, il y a lieu de se demander comment le Président de la Commission de la fonction publique arriverait, dans la pratique, à exercer simultanément deux fonctions très différentes : celle d'un cadre supérieur du gouvernement lorsqu'il s'occupe des questions de dotation et celle d'un agent censément indépendant qui rend compte au

Si le Parlement devait malgré tout voter en faveur de cette proposition visant à attribuer la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique, certaines mesures d'ordre pratique pourraient être prises dans le but de calmer, dans une certaine mesure, les préoccupations que j'ai mentionnées.

Parlement lorsqu'il s'occupe de l'examen et du règlement de cas présumés d'actes répréhensibles et de la protection des dénonciateurs contre les représailles. On peut également se demander si la séparation des responsabilités, des procédures et des protections inspirerait suffisamment de confiance aux employés du secteur public pour les inciter à prendre les risques inhérents à la dénonciation d'actes répréhensibles présumés. Les employés continueraient tout naturellement de croire que le gouvernement enquête sur ses propres activités et d'être préoccupés par la possibilité d'un conflit d'intérêts.

Si le Parlement devait malgré tout voter en faveur de cette proposition visant à attribuer la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique, certaines mesures d'ordre pratique pourraient être prises dans le but de calmer, dans une certaine mesure, les préoccupations que j'ai mentionnées. Il faudrait créer, au sein de la Commission de la fonction publique, une nouvelle direction essentiellement distincte pour la dénonciation d'actes répréhensibles et recruter des enquêteurs spécialisés et qualifiés ayant à leur tête un cadre supérieur jugé crédible par les employés du secteur public et dont le lien hiérarchique avec le Président de la Commission de la fonction publique s'appliquerait uniquement à ses fonctions de responsable du régime de dénonciation. Cette direction de la dénonciation utiliserait des processus d'enquête et de règlement adaptés aux exigences uniques découlant de la nécessité d'enquêter sur des allégations d'actes répréhensibles en garantissant l'efficacité, la confidentialité et la protection contre les représailles. Il faudrait préserver le caractère autonome de cette direction et de ce régime par rapport aux autres fonctions de la Commission de la fonction publique et faire en sorte que les employés puissent y avoir accès séparément afin de s'assurer que leur vie privée et la confidentialité des renseignements sont respectées. Ces mesures ne sont pas mentionnées explicitement dans le projet de loi C-11 mais il est permis de croire qu'elles sont conformes aux dispositions et à l'intention du projet de loi.

Même si de telles mesures sont prises, il est loin d'être certain que l'attribution de la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique inspirerait suffisamment de confiance aux fonctionnaires qui envisagent de dénoncer des actes répréhensibles de façon crédible et de bonne foi. Étant donné qu'il s'agit, après tout, du but premier d'un tel projet de loi, l'établissement d'un Commissaire à l'intégrité distinct, autonome et indépendant serait sans doute une proposition législative beaucoup plus intéressante. C'est d'ailleurs ce que les fonctionnaires eux-mêmes demandent depuis longtemps.

2. Compétence du Commissaire à l'intégrité

2.1 Couverture institutionnelle

« Un régime de divulgation efficace devrait s'appliquer à autant d'employés du secteur public fédéral que possible, y compris ceux des sociétés d'État et des employeurs distincts du gouvernement. »

***Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, 29 janvier 2004.**

Les employés de toutes les institutions du secteur public fédéral devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs, que ce soit par l'intermédiaire des mécanismes internes de leur institution ou en faisant directement appel au Commissaire.

Dans son rapport, le Groupe de travail a émis une recommandation semblable à celle qui avait été formulée dans le rapport annuel de 2002-2003 du BIFP, à savoir que le régime de divulgation devait s'appliquer à l'ensemble du secteur public fédéral. Dans le projet de loi C-11, le gouvernement accepte cette idée en ajoutant les sociétés d'État, les employeurs distincts et les autres organismes dans sa définition de « secteur public ». Cette vaste couverture constitue une amélioration par rapport à l'actuelle *Politique sur la divulgation*. Ceci répond favorablement aux vues exprimées plus haut et aux recommandations faites au gouvernement. À mon point de vue, la couverture large devrait rester une caractéristique de la nouvelle législation.

Il importe toutefois de souligner que le projet de loi C-11 empêche le Président de la Commission de la fonction publique de jouer un rôle dans le régime de divulgation en ce qui concerne les membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), des Forces armées canadiennes ainsi que les employés du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications. Les individus qui œuvrent au sein de ces organismes, c'est-à-dire environ 100 000 employés, ne peuvent avoir accès à un organisme extra-ministériel pour rapporter des allégations d'actes fautifs, et ce, même si ce processus est offert à tous les autres employés du secteur public. Il est difficile de justifier une telle exclusion.

En somme, les actes fautifs éventuels commis au sein de ces organismes ne sont pas tous liés à des questions de sécurité nationale, de défense nationale ou d'intervention policière nécessitant des mesures de protection spéciales. Par exemple, une allégation pourrait concerner un usage abusif ou un mauvais usage des fonds publics ou un cas flagrant de mauvaise gestion de la part de l'organisme. Plutôt que de refuser aux membres des quatre organismes susmentionnés et à leur personnel, les bénéfices du régime de divulgation, l'on devrait exiger que le personnel du futur Bureau du Commissaire à l'intégrité ait l'autorisation appropriée afin d'avoir accès à des renseignements classifiés et qu'il soit tenu de les traiter comme tels.

Il est utile de faire observer que le Commissaire de la GRC a décidé que la *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor s'appliquerait aux membres de la GRC et que, par conséquent, ceux-ci peuvent actuellement faire appel au BIFP pour rapporter des allégations d'actes fautifs et être protégés contre les représailles. Les interactions entre le BIFP et la GRC qui ont découlé de cette décision ont été positives pour les deux organismes.

Bien que conscient de la nature délicate des activités des quatre organismes susmentionnés, je ne suis pas d'avis qu'il serait justifié, ou d'intérêt public, d'exclure globalement ces organismes de la compétence du Commissaire à l'intégrité dans le cadre de la loi à venir.

2.2 Qui peut divulguer un acte fautif?

L'accès direct au Commissaire à l'intégrité ne devrait pas être complexe et il ne devrait pas être soumis à des conditions préalables.

Les employés de toutes les institutions du secteur public fédéral devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs, que ce soit par l'intermédiaire des mécanismes internes de leur institution ou en faisant directement appel au Commissaire. Dans le cadre de la politique actuelle, l'expérience du BIFP donne à penser qu'il n'est ni sage ni nécessaire que la loi exprime une préférence pour la divulgation interne au sein des organismes par le truchement d'un superviseur ou d'un agent principal désigné. L'accès direct au Commissaire à l'intégrité ne devrait pas être complexe et il ne devrait pas être soumis à des conditions préalables. Une telle démarche serait susceptible de dissuader les employés de soulever des allégations car il se pourrait qu'ils ne souhaitent pas faire appel aux voies internes ou qu'ils ne soient pas certains que les raisons pour lesquelles ils font appel au Commissaire à l'intégrité respectent les conditions préalables permettant de faire appel à ses services.

Les individus qui n'occupent pas un poste de fonctionnaire devraient également avoir accès au Commissaire à l'intégrité; cette recommandation figure dans le rapport du BIFP et dans celui du Groupe de travail. Les deux rapports proposaient que le Commissaire à l'intégrité soit autorisé à recevoir toute allégation pertinente et digne de foi d'actes fautifs dans le secteur public et à faire enquête à cet égard, peu importe la source de la divulgation. Il est essentiel que les cas d'actes fautifs dans le secteur public qui sont connus par des citoyens ayant fait affaire avec le secteur public puissent être rapportés au Commissaire à l'intégrité par lesdits citoyens et qu'ils puissent faire l'objet d'une enquête.

L'étude sur les régimes de divulgation en vigueur dans d'autres pays qui a été commandée par le BIFP a révélé que les lois adoptées dans les pays étudiés couvraient à tout le moins les employés de la fonction publique. Dans certains cas, les lois s'appliquaient également aux anciens employés (Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis), aux entrepreneurs du secteur privé et à leurs employés (Nouvelle-Zélande) et aux membres du public (Corée, Israël).

2.3 Qu'est-ce qu'un acte fautif?

La divulgation des actes fautifs au sein du secteur public fédéral doit tenir compte de situations qui présentent un intérêt public marqué et elle ne devrait pas s'appliquer à des activités qui sont déjà régies par d'autres lois et processus.

Comme je l'ai fait remarquer dans mon rapport annuel de 2002-2003, les « actes fautifs commis contre l'intérêt public » sont des activités qui ont de graves répercussions sur l'intérêt public car elles « *nuisent au travail d'un groupe de fonctionnaires ou à l'ensemble d'un ministère et nuisent à la mise en œuvre de programmes et à la fourniture de services au public* ».

La divulgation des actes fautifs au sein du secteur public fédéral doit tenir compte de situations qui présentent un intérêt public marqué et elle ne devrait pas s'appliquer à des activités qui sont déjà régies par d'autres lois et processus. Le régime de divulgation doit permettre à une personne qui croit avoir été témoin d'actes fautifs commis au sein de l'organisme de les rapporter et il doit être assorti d'un mécanisme qui rend une enquête à ce sujet possible.

Parallèlement, un tel régime ne devrait pas être une répétition des mécanismes de recours existants qui sont mis à la disposition des employés vivant un conflit avec leur employeur, pas plus qu'il ne devrait constituer un processus pouvant être utilisé de mauvaise foi ou pour des raisons futiles ou vexatoires. En outre, même si des éléments comme le harcèlement à l'endroit d'une personne ou les abus en milieu de travail sont des questions graves qui doivent être réglées, il ne devrait habituellement pas s'agir du type de questions visées par le régime de divulgation, sauf lorsqu'une telle activité est suffisamment flagrante et systématique pour représenter une atteinte à l'intérêt public.

En gardant cela à l'esprit, et compte tenu de l'expérience acquise jusqu'à maintenant, j'estime que la définition des actes fautifs est un point clé dans la détermination de la portée de la compétence du Commissaire à l'intégrité.

Les actes fautifs devraient se restreindre aux questions d'intérêt public : la violation d'une loi; l'usage abusif de fonds ou de biens publics; les cas flagrants de mauvaise gestion concernant la prestation des programmes et des services, l'intendance des ressources et le leadership administratif; les menaces graves et imminentes pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement. Il est possible que certaines de ces catégories nécessitent une définition plus détaillée. Par exemple, les cas flagrants de mauvaise gestion devraient généralement être associés aux situations dans lesquelles une institution, un secteur ou un programme est systématiquement et gravement mal géré, ou encore aux situations comportant une grave défaillance de la gestion des ressources et des biens. Ce type de mauvaise gestion pourrait résulter d'une action ou d'une inaction. Aussi, une menace grave et imminente pourrait être liée à d'autres critères, notamment le fait de constituer une situation causant un tort ou un préjudice clairement identifiable et immédiat pour les personnes ou l'environnement.

Le Commissaire à l'intégrité devrait bénéficier de pouvoirs d'enquête suffisants ...

Étant donné les types d'actes fautifs qui seraient éventuellement du ressort du Commissaire à l'intégrité, le régime de divulgation prévu par la loi ne devrait pas obligatoirement comprendre une catégorie d'actes fautifs concernant les manquements aux valeurs, comme c'est actuellement le cas avec la *Politique sur la divulgation*. Il convient davantage de faire la promotion des valeurs par l'exemple et par une éducation et une formation appropriées. Dans ce contexte, il est beaucoup plus efficace de traiter les manquements aux valeurs à l'échelle de chaque organisme. Comme ces questions sont souvent très subjectives et qu'elles sont la plupart du temps de nature mineure, elles devraient être couvertes par un mécanisme distinct du régime de divulgation. Les manquements graves à des valeurs clés (par exemple, le respect de la loi) sont, et seront, généralement visés par l'une des catégories d'actes fautifs commis contre l'intérêt public énumérées dans la *Politique sur la divulgation* actuelle. Par ailleurs, les manquements à un code de conduite comportant des obligations précises pour la direction et les employés pourraient représenter une forme d'actes fautifs.

3. Portée des enquêtes

3.1 Pouvoirs relatifs aux enquêtes

À titre de principe général et dans un but d'efficacité, le Commissaire à l'intégrité devrait posséder un vaste pouvoir discrétionnaire afin de déterminer quelles allégations peuvent ou ne peuvent pas être examinées par son Bureau et quels sont les cas qu'il serait plus approprié de référer à d'autres organismes ou de rejeter. Cela permettra au Commissaire à l'intégrité de ne traiter que les cas qui font véritablement état d'actes fautifs graves et d'effectuer une enquête complète sur ceux-ci.

Le Commissaire à l'intégrité devrait bénéficier de pouvoirs d'enquête suffisants, semblables à ceux que possèdent d'autres organismes d'enquête en vertu des lois qui les régissent. Les pouvoirs prévus par la *Loi sur les enquêtes*, comme celui de décerner une assignation à témoigner ou d'ordonner la production de documents, sont essentiels pour assurer le bon déroulement des enquêtes. D'autres agents du Parlement possèdent de tels pouvoirs en vertu des lois qui les régissent respectivement, notamment le vérificateur général, le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire aux langues officielles. Le projet de loi C-11 donne ces pouvoirs au Président de la Commission de la fonction publique.

Ces pouvoirs pourraient être nécessaires afin d'éviter les retards ou les complications injustifiés ou dans le cas d'un refus de fournir l'information pertinente requise. Dans certains cas, de tels pouvoirs permettraient en outre la tenue d'enquêtes plus rigoureuses et rapides et ils assureraient que toutes les personnes concernées aient confiance dans le processus d'enquête et soient convaincues de la justice, de l'objectivité et de l'intégralité des conclusions et des recommandations qui en découlent.

Un facteur qui confirme la validité d'attribuer au Commissaire à l'intégrité des pouvoirs d'enquête suffisants découle de la nature et des types d'actes fautifs qui sont du ressort du Commissaire. Par exemple, qu'il s'agisse de la violation d'une loi, de l'usage abusif de fonds publics ou d'une situation présentant une grave menace pour la santé et la vie humaine, les actes fautifs visés constituent tous de graves atteintes à l'intérêt public. Il est donc dans l'intérêt du gouvernement, du Parlement et, éventuellement, du public que le Commissaire à l'intégrité bénéficie de pouvoirs d'enquête correspondant à la gravité des actes fautifs allégués et que ces pouvoirs soient suffisamment vigoureux pour tenir compte des répercussions sur l'intérêt public et pour répondre aux besoins qui en découlent.

Le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à suivre la voie tracée par les éléments de preuve d'actes fautifs, peu importe où elle mène.

Les constats d'actes fautifs entraînent des conséquences très importantes pour les auteurs présumés desdits actes, pour l'ensemble de la fonction publique et pour le public en général. Par conséquent, le Commissaire à l'intégrité doit être en possession d'instruments lui permettant d'appliquer un processus d'enquête juste, impartial et complet dans le but vraisemblable de tirer des conclusions probantes. Si ce n'est pas le cas, il se peut que le Commissaire à l'intégrité ne soit pas en mesure de faire la lumière sur les allégations d'actes fautifs ou de dresser un portrait réaliste des affaires qui sont rapportées par les fonctionnaires ou par d'autres individus. En l'absence de tels pouvoirs, la fiabilité et l'équité des conclusions et des mesures correctives qui en résultent pourraient être remises en question.

3.2 Pouvoir d'enquêter au-delà du secteur public

Le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à suivre la voie tracée par les éléments de preuve d'actes fautifs, peu importe où elle mène. C'est uniquement dans ce cas que les enquêtes pourront fournir des conclusions définitives et probantes pour répondre aux allégations d'actes fautifs, et ce, même si l'activité présumée vise des individus qui ne sont pas des fonctionnaires ou si les éléments de preuve se trouvent à l'extérieur du secteur public fédéral.

La possibilité d'avoir accès aux éléments de preuve et d'en suivre la trace où qu'elle puisse mener, même au-delà du secteur public fédéral, est essentielle si le Parlement souhaite que le Commissaire à l'intégrité soit capable de rendre une décision dans le cadre de tout cas d'acte fautif lui étant rapporté.

Il est relativement facile de fournir des exemples de situations dans lesquelles certains éléments de preuve confirmant ou réfutant l'existence d'actes fautifs doivent être cherchés au-delà du secteur public. Dans la catégorie de l'usage abusif de fonds publics, par exemple, il est possible que des activités de financement ou de paiement de subventions douteuses réalisées par un ministère, ou effectuées en échange de services non visés par un contrat légalement attribué par appel d'offres, nécessitent que le Commissaire à l'intégrité ait accès à plus de renseignements que n'en contiennent les dossiers ministériels et qu'il doive obtenir une preuve documentaire ou une autre preuve possédée par les bénéficiaires de la subvention ou du financement, ou encore par un entrepreneur du secteur privé. Il est également possible qu'une enquête du Commissaire à l'intégrité rende nécessaire la demande d'informations au ministre responsable des activités ministérielles faisant l'objet de l'enquête.

Une façon efficace d'obtenir des renseignements et des éléments de preuve repose sur l'échange d'information avec d'autres organismes d'enquête compétents. Le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé à collaborer avec ces organismes et à être renseigné par ceux-ci dans le but de mener des enquêtes complètes et probantes.

Le fait de ne pas permettre la poursuite d'enquêtes sur des actes fautifs éventuels au sein du secteur public au-delà dudit secteur pourrait se révéler exagérément injuste à l'égard des fonctionnaires visés car ils pourraient être désignés comme uniques responsables d'un acte fautif alors que d'autres individus ne faisant pas partie du secteur public pourraient, à tout le moins, partager un certain degré de responsabilité.

Le projet de loi C-11 empêche le Président de la Commission de la fonction publique d'enquêter à l'extérieur du secteur public.

3.3 Accès à tout renseignement pertinent

Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type et source de renseignements ou éléments de preuve pertinents dans le but de tirer au clair un cas présumé d'acte fautif. La loi ne devrait pas empêcher le Commissaire à l'intégrité d'accéder à certains types ou catégories d'informations.

Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type et source de renseignements ou éléments de preuve pertinents dans le but de tirer au clair un cas présumé d'acte fautif.

Le projet de loi C-11 est déficient à cet égard. Les renseignements confidentiels du Conseil Privé ou protégés par le secret professionnels liant l'avocat à son client ne sont pas accessibles au Président de la Commission de la fonction publique lorsque requis pour fin d'enquête.

Étant donné qu'il est primordial pour l'intérêt public et la crédibilité des institutions publiques que les actes fautifs fassent l'objet d'une enquête approfondie, le Commissaire à l'intégrité devrait notamment avoir le droit de consulter, au besoin, les documents confidentiels du Cabinet ainsi que ceux protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client. La loi pourrait prévoir qu'un tel accès ne constituerait pas pour le Commissaire à l'intégrité une dérogation aux exigences relatives à la confidentialité ou au secret professionnel. Elle pourrait aussi préciser que le Commissaire à l'intégrité est obligé de garder ces renseignements confidentiels et qu'il n'est pas autorisé à les divulguer à quiconque, à l'exception de ce que permet la loi.

Selon l'expérience du BIFP, dans certains cas, après des discussions avec un ministère et ses services juridiques, l'enquêteur a pu prendre connaissance du contenu des avis juridiques. Cela a été particulièrement utile dans les cas d'allégations portant sur une violation de la loi ou de règlements et dans les cas où des mesures ont été prises par le ministère en fonction des avis juridiques obtenus par la direction.

Un autre exemple est l'enquête parlementaire sur la gestion du Programme des commandites. Le gouvernement a autorisé la divulgation de documents confidentiels du Cabinet au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes et à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (la Commission Gomery) dans le but de permettre la tenue d'une enquête approfondie sur les questions soulevées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2003. De la même façon, il pourrait être pertinent et nécessaire pour le Commissaire à l'intégrité d'examiner des documents confidentiels du Cabinet dans le but de réaliser une enquête en profondeur.

Si le Commissaire à l'intégrité n'a pas le libre accès à tous les renseignements pertinents dans le cadre de ses enquêtes sur les divulgations, ses conclusions risquent d'être insuffisantes, peu concluantes et sujettes à caution, ce qui pourrait se révéler injuste pour les personnes visées par l'enquête et préjudiciable pour l'intérêt public.

3.4 Enquêtes publiques

Comme c'est le cas pour d'autres lois ayant permis de constituer des organismes d'enquête, tels que le Bureau de la sécurité des transports ou la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure de lancer une enquête publique sur une question découlant d'une ou de plusieurs allégations qui est primordiale pour l'intérêt public. Bien qu'il soit prévu dans le projet de loi C-11 que les enquêtes soient menées en privé, il se peut, dans certaines situations qui pourraient avoir de graves répercussions sur la confiance du public, qu'il soit nécessaire de tenir une enquête publique. La loi devrait aussi autoriser le gouverneur en conseil à demander au Commissaire à l'intégrité de lancer une enquête publique.

3.5 Ordonnance de surseoir

On devrait également songer à inclure dans la loi qui créera le poste de Commissaire à l'intégrité le pouvoir d'émettre des « ordonnances de surseoir » dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il existe un risque de menace imminente et grave pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement. Cette ordonnance temporaire visant à empêcher ou à faire cesser tout acte fautif ne pourrait être utilisée que si l'organisme concerné refuse de donner suite à une conclusion et à une recommandation urgentes résultant de l'enquête du Commissaire à l'intégrité, ou dans les cas où la source de la divulgation œuvre au sein de l'organisme concerné et où aucune mesure n'a été prise dans des délais raisonnables.

L'octroi d'un tel pouvoir peut tout naturellement entraîner certaines difficultés d'ordre pratique mais il est justifié lorsqu'on songe aux actes fautifs potentiellement préjudiciables qui sont en jeu. Ce pouvoir ne serait applicable que dans des circonstances exceptionnelles où il serait démontré qu'il y a une menace imminente et très grave, et seulement après que l'organisme concerné ait reçu un avis en bonne et due forme.

La loi devrait permettre au Commissaire à l'intégrité d'émettre une ordonnance temporaire valide pendant une période de temps déterminée (par exemple, 20 jours au maximum) de manière à ce qu'il soit possible de procéder à un examen urgent de la question et à ce que l'administrateur de l'organisme concerné puisse fournir des explications. Ces ordonnances de surseoir temporaires pourraient bien sûr être contestées devant les tribunaux.

4. Protection efficace des individus et des renseignements

4.1 Interdiction des représailles prévue par la loi

La loi devrait clairement prévoir une interdiction juridique d'exercer toute forme de représailles à l'encontre des personnes qui divulguent des actes fautifs en toute bonne foi ou qui participent à une enquête tenue par le Commissaire à l'intégrité. L'interdiction devrait également s'appliquer à l'intimidation des témoins ainsi qu'à toute action ou omission visant à entraver le déroulement d'une enquête ou à influencer un témoin.

L'étude du BIFP sur les régimes de divulgation en vigueur dans d'autres pays a révélé que dans quatre des sept pays étudiés, les lois comprenaient des dispositions explicites relativement à l'interdiction des représailles contre les dénonciateurs.

L'habileté à imposer une vigoureuse interdiction juridique concernant l'exercice de représailles à la suite de la divulgation d'actes fautifs est l'un des arguments qui rendent la promulgation d'une loi régissant la divulgation des actes fautifs plus pertinente que la solution actuelle, c'est-à-dire d'en faire un simple instrument de politique.

C'est le cas, d'une part, parce qu'une simple interdiction fondée sur une politique comporte des restrictions quant aux sanctions qu'elle peut imposer en vertu de cette politique et, par conséquent, à la probabilité de décourager ces comportements. Cependant, une loi est habituellement assortie d'interdictions et de sanctions suffisamment sévères pour dissuader les personnes qui pourraient autrement se montrer enclines à prendre des mesures injustifiées contre ceux qui rapportent des allégations d'actes fautifs en toute bonne foi.

D'autre part, et en raison de ce qui est mentionné ci-dessus, alors qu'une interdiction de représailles qui se fonde uniquement sur une politique ne suffit généralement pas à convaincre les divulgateurs éventuels qu'ils peuvent rapporter leurs allégations en toute sécurité, une loi imposant l'interdiction juridique d'exercer des représailles et prévoyant des sanctions suffisamment sévères est habituellement beaucoup plus efficace à cet égard.

La promulgation d'une loi est le moyen que notre société utilise normalement pour interdire et décourager un comportement que la plupart d'entre nous estimons être une menace grave à nos valeurs fondamentales; cette façon de faire incite également l'adoption des autres comportements protégés par la loi. Dans la situation actuelle, les valeurs fondamentales sont celles qui font la promotion d'une fonction publique honnête, transparente, éthique et responsable. Une manière de faire la promotion desdites valeurs consiste à protéger la liberté de rapporter les cas d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique qui, autrement, pourraient ne pas être révélés ni corrigés, et de reconnaître la valeur des individus qui rapportent ces actes fautifs plutôt que de les punir.

L'interdiction juridique des représailles assortie à la promulgation de sanctions sévères représentent l'engagement social le plus ferme que l'on puisse prendre à l'endroit des valeurs que l'on souhaite protéger et elles sont donc une étape nécessaire pour persuader les divulgateurs éventuels qu'ils peuvent parler librement tout en bénéficiant d'une protection.

« [...] aucun fonctionnaire ne devrait subir de représailles lorsqu'il ou elle soulève, de bonne foi et en vertu d'une procédure officielle, des questions sur ce qui lui paraît être des actes fautifs [...]. »

***Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, 29 janvier 2004.**

La méthode utilisée pour empêcher les représailles est à la base de la réussite de toute loi ou de tout régime de divulgation des actes fautifs.

4.2 Protection contre les représailles : Compétence exclusive du Commissaire à l'intégrité

Dans le cas où un fonctionnaire s'estimerait victime de représailles parce qu'il a effectué une divulgation, le Commissaire à l'intégrité devrait avoir la compétence exclusive d'examiner et de régler la question. Le processus employé pour traiter de telles questions devrait faire comprendre aux fonctionnaires qu'ils peuvent divulguer en toute confiance des renseignements crédibles et de bonne foi.

La méthode utilisée pour empêcher les représailles est à la base de la réussite de toute loi ou de tout régime de divulgation des actes fautifs. Si ce processus n'est pas opportun, efficace, juste et confidentiel, les employés n'auront pas confiance en lui et ils choisiront peut-être de garder le silence s'ils sont témoins d'un acte fautif car ils auront peur de subir des conséquences personnelles parce qu'ils ont effectué une divulgation.

Dans l'expérience du BIFP, qui a eu affaire avec de nombreuses personnes qui songeaient à divulguer des actes fautifs, la peur des représailles, quelle qu'en soit la forme, est un obstacle de taille. Le même phénomène a pu être observé dans d'autres pays comptant un régime de divulgation des actes fautifs.

Le traitement des divulgations d'actes fautifs et les plaintes subséquentes concernant les représailles ne peuvent être envisagés séparément, les premières effectuées grâce à un moyen et les secondes traitées grâce à un autre processus différent.

À titre de principe significatif, la *Politique sur la divulgation* actuelle interdit les représailles contre un individu qui divulgue des actes fautifs. En outre, le rapport du Groupe de travail a souligné que l'interdiction d'exercer des représailles était un principe fondamental. Toute loi à venir devrait donc nettement prévoir une telle disposition, comme c'est le cas au projet de loi C-11.

Pour ces motifs, et dans le but de garantir une protection efficace comportant le moins de risques possibles pour les employés divulgateurs, le Commissaire à l'intégrité devrait prendre les décisions finales en ce qui a trait au traitement des plaintes liées aux représailles exercées à la suite de la divulgation d'actes fautifs. La *Politique sur la divulgation* actuelle précise clairement que l'une des principales responsabilités du BIFP est « de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles ».

Les conclusions du Commissaire à l'intégrité concernant les questions de représailles ne devraient faire l'objet d'aucun examen, à l'exception d'un contrôle judiciaire. Le processus devrait également être peu complexe, opportun et prévisible afin de fournir aux employés l'écran de protection dont ils ont besoin lorsqu'ils souhaitent divulguer des actes fautifs.

Le traitement des divulgations d'actes fautifs et les plaintes subséquentes concernant les représailles ne peuvent être envisagés séparément, les premières effectuées grâce à un moyen et les secondes traitées grâce à un autre processus différent. L'expérience du BIFP confirme que lorsque les gens qui songent à rapporter une allégation d'acte fautif font appel à l'Agent de l'intégrité et lui demandent s'il peut les protéger contre les représailles et comment il compte le faire, il est essentiel de leur donner une réponse sérieuse et des garanties quant à la manière exacte dont leurs plaintes seront traitées. Si le Commissaire à l'intégrité n'a pas le mandat de traiter la question des représailles du début à la fin, il ne sera pas en mesure d'offrir de telles garanties. Par conséquent, cela laisse croire que cette situation dissuadera certains individus de divulguer des actes fautifs.

On pourrait croire que les plaintes concernant les représailles ne sont qu'une simple question liée à l'emploi et que les processus habituels de résolution des différends en milieu de travail, comme l'arbitrage des griefs, devraient donc être utilisés pour les traiter. Cependant, les représailles peuvent en réalité être beaucoup plus subtiles et multidimensionnelles qu'elles ne le semblent à première vue, ou il est possible qu'elles ne soient pas perçues comme telles immédiatement après la divulgation. Dans de nombreux cas, les représailles peuvent consister en des éléments ne pouvant pas faire l'objet d'un grief. Par exemple, être isolé du groupe, être privé ou ne pas obtenir de dispositions de logements adéquates, être muté dans un autre lieu, être privé de possibilités d'avancement de carrière telles que la participation à des activités d'apprentissage ou à des cours, se voir attribuer une affectation intérimaire ou un détachement ainsi qu'une multitude d'autres gestes en apparence sans importance constituent des désagréments qui, lorsqu'ils s'accumulent dans le temps, peuvent équivaloir à des représailles.

Un employé qui décide courageusement de divulguer un acte fautif ne devrait pas être placé dans une situation qui l'oblige à se soumettre à un processus long et complexe afin d'obtenir la protection à laquelle il a droit.

La capacité à agir de façon préventive est un aspect important de la protection qu'il serait impossible de mettre en œuvre si les employés n'avaient d'autre choix que de formuler un grief après le fait. Un employé qui décide courageusement de divulguer un acte fautif ne devrait pas être placé dans une situation qui l'oblige à se soumettre à un processus long et complexe afin d'obtenir la protection à laquelle il a droit. Le gouvernement devrait offrir une protection immédiate aux fonctionnaires. C'est pourquoi le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le pouvoir d'ordonner que le *statu quo* soit maintenu pendant que l'enquête suit son cours. À titre subsidiaire, le Commissaire à l'intégrité pourrait ordonner que l'employé soit transféré en un autre lieu et qu'il rende compte à un superviseur différent, ou on pourrait trouver une autre solution pertinente. Cela serait particulièrement important dans les petits organismes car les employés qui y divulguent des actes fautifs pourraient facilement être identifiés.

Une protection efficace contre les représailles devrait comprendre, pour le Commissaire à l'intégrité, le pouvoir de prévenir proactivement les situations qui pourraient avoir une incidence négative sur les employés pendant le déroulement de l'enquête. En ce moment, une fois qu'une enquête est commencée, le BIFP rappelle au ministère ou à l'organisme qu'il est nécessaire de protéger contre les représailles l'employé et les témoins et que toute allégation à cet égard fera l'objet d'une enquête.

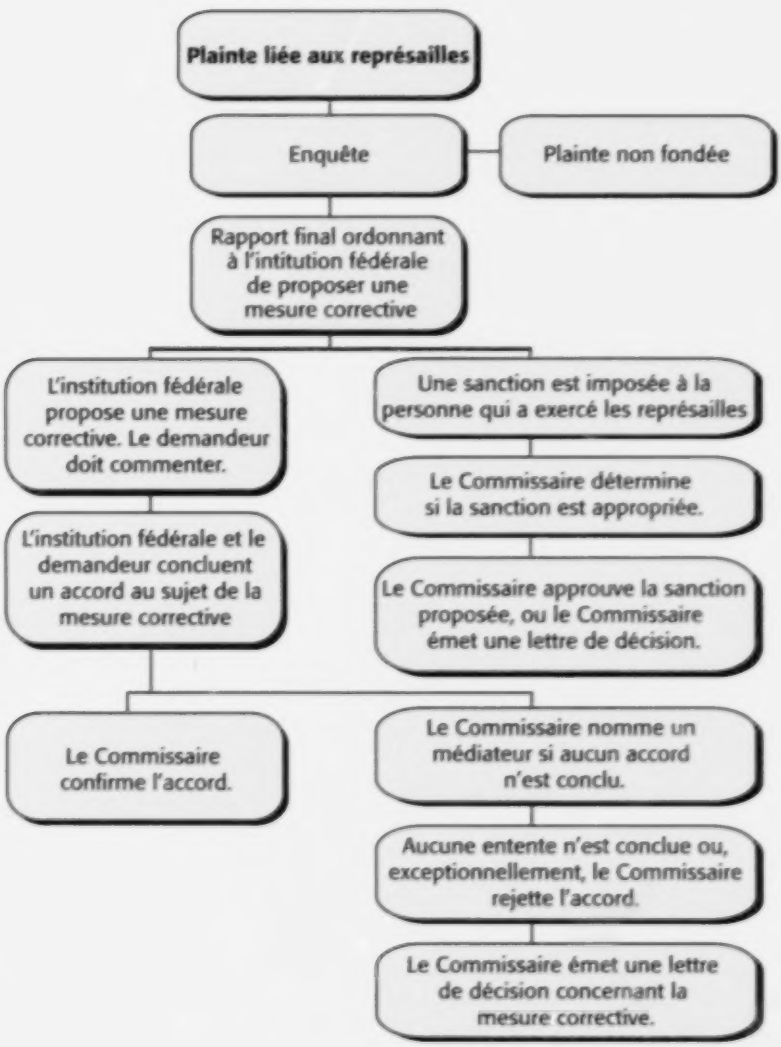
Le processus visant les cas de représailles devrait traiter tous les aspects de la plainte d'une manière aussi confidentielle que possible. La confidentialité devrait s'étendre à l'identité des présumées victimes de représailles ainsi qu'à tout autre renseignement les concernant, comme les antécédents personnels. Cela s'applique également à l'employé qui est censé avoir exercé les mesures de représailles.

Il est fort peu probable que l'on puisse protéger la confidentialité de manière appropriée, à moins que seul le Commissaire à l'intégrité soit autorisé à traiter les plaintes relatives aux représailles. Si les personnes qui formulent une plainte liée à des représailles doivent participer à une audience devant un comité de grief, on ne pourra en aucun cas garantir la confidentialité.

Étant donné l'importance primordiale que les personnes qui envisagent de soulever des allégations d'actes fautifs accordent à la protection contre les représailles, et compte tenu de la nécessité de permettre au Commissaire à l'intégrité de se charger à la fois des cas d'actes fautifs et de représailles, le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé, lorsque cela s'avère nécessaire, à rendre des décisions finales en ce qui concerne les plaintes liées aux représailles.

... le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé, lorsque cela s'avère nécessaire, à rendre des décisions finales en ce qui concerne les plaintes liées aux représailles.

Le diagramme ci-dessous montre le processus proposé pour le traitement des plaintes concernant les représailles, qui permettrait d'assurer un traitement équitable et une protection adéquate pour toutes les personnes visées. Il prévoit notamment que le Commissaire à l'intégrité doit faire tout ce qui est en son pouvoir afin de trouver une solution acceptable pour toutes les parties concernées, y compris pour le Commissaire, qui représente impartialement l'intérêt public. Si l'enquête en venait à confirmer l'existence de représailles et que les parties n'arrivaient pas à un règlement satisfaisant, le Commissaire à l'intégrité serait alors autorisé à régler la question par le truchement d'une lettre de décision ordonnant à l'institution fédérale d'appliquer une mesure corrective pertinente.



La peur des représailles est l'un des principaux facteurs qui nuisent à la divulgation des actes fautifs graves commis contre l'intérêt public. Compte tenu du caractère intrinsèquement indissociable, que ce soit dans la réalité ou dans la perception des gens, de la divulgation initiale des actes fautifs et de toute plainte subséquente concernant les représailles exercées en raison de ladite divulgation, cette peur serait encore plus grande s'il était nécessaire d'employer deux processus et mécanismes distincts pour remédier à chacune de ces situations.

À l'instar du projet de loi C-25, le projet de loi C-11 propose un processus, ou plus précisément des processus très différents. Il prévoit un processus s'appliquant à la divulgation initiale des actes fautifs, consistant à présenter les faits à la Présidente de la Commission de la fonction publique (CFP). Si la Présidente de la CFP décide d'enquêter, elle devra formuler des conclusions et rédiger un rapport assorti de recommandations qui sera transmis à l'administrateur général concerné. Dans certaines circonstances préétablies, elle devra également présenter un rapport au ministre, et même un rapport extraordinaire au Parlement. Ce processus est conforme aux propositions que j'ai avancées au sujet de la divulgation initiale des actes fautifs au Commissaire à l'intégrité.

Cependant, en ce qui a trait aux plaintes déposées à la suite de représailles, le projet de loi C-11 offre la possibilité de choisir entre deux mécanismes. D'une part, le plaignant pourrait faire part de l'allégation directement à un organisme de relations de travail approprié, puis ce dernier aiderait les parties à régler la plainte ou, si cela n'est pas possible, il, selon le cas, tiendrait une audience, formulerait des conclusions et, dans le cas où l'allégation de représailles serait jugée fondée, rendrait une ordonnance obligeant l'administrateur général à prendre les mesures qui s'imposent. D'autre part, plutôt que de faire appel à la Commission (Commission des relations de travail dans la fonction publique) ou au Conseil (Conseil canadien des relations industrielles) pertinent, le plaignant pourrait transmettre l'allégation de représailles à la Présidente de la CFP. Le cas échéant, la Présidente pourrait seulement formuler des conclusions et, si l'existence de représailles est confirmée, elle pourrait probablement aider les parties à régler la plainte. Toutefois, en l'absence d'une entente entre les parties, le champ d'action de la Présidente de la CFP s'arrêterait là. Seuls la Commission ou le Conseil pourraient éventuellement rendre une ordonnance imposant la prise de mesures correctives particulières.

En plus d'être indûment complexe et difficile à appliquer, le processus de traitement des plaintes de représailles mentionné ci-dessus, parce qu'il permet que la divulgation initiale soit faite à la Présidente de la CFP mais qu'il offre également la possibilité de faire appel à la Commission ou au Conseil pour régler une plainte de représailles subséquente et relative à la divulgation, suppose à tort que la question des actes fautifs et celle des représailles sont divisibles et qu'elles peuvent être traitées par l'intermédiaire de deux mécanismes et processus distincts. En outre, les deux processus seraient considérablement différents : la divulgation initiale des actes fautifs ferait l'objet d'une enquête qui respecterait des exigences rigoureuses en matière de confidentialité tandis que la plainte de représailles déposée devant la Commission ou le Conseil serait débattue lors d'une audience publique, sans que l'on puisse assurer la confidentialité. Enfin, étant donné que la Présidente de la CFP ne pourrait agir qu'à titre d'intervenante devant la Commission ou le Conseil, elle ne pourrait donner à un fonctionnaire qui s'interroge sur la pertinence de procéder à la divulgation initiale des actes fautifs aucune assurance concernant le traitement d'une plainte de représailles découlant de la divulgation.

Si le Parlement décide néanmoins de permettre à la Commission ou au Conseil de participer au traitement des plaintes de représailles, je recommande d'apporter une modification au projet de loi C-11 afin de remodeler quelque peu le processus suggéré dans le présent rapport. Il s'agirait de donner à la Présidente de la CFP le rôle principal tout en tenant compte de l'importance de la Commission et du Conseil. Toutes les plaintes de représailles seraient exclusivement transmises à la Présidente de la CFP, qui formulerait des conclusions et des recommandations et prendrait ensuite toutes les mesures nécessaires pour en arriver à une entente entre les parties. Si, et seulement si, les parties ne s'entendent pas, il serait possible de déposer une plainte devant la Commission ou le Conseil. Ces derniers ne reprendraient ni l'enquête ni les conclusions de la Présidente de la CFP mais ils rendraient une décision et une ordonnance en fonction de cette enquête et de ces conclusions, comme s'il s'agissait d'un processus d'appel. Si l'on privilégie cette approche, la Présidente de la CFP ne sera pas tenue de jouer le rôle de « tribunal » et, à l'exception des « appels » interjetés devant la Commission ou le Conseil, on s'assurera que la réalisation des enquêtes et les décisions relatives aux questions intrinsèquement inséparables de la divulgation initiale et des plaintes de représailles subséquentes sont la responsabilité d'une tierce partie indépendante, à savoir la Présidente de la CFP, qui utilisera des processus semblables dans les deux situations.

4.3 Mesures de sanction appropriées pour les représailles

Des mesures légales exhaustives devraient être mises en place afin de faciliter l'imposition de sanctions visant à punir les actes fautifs.

Il est peu probable que les fonctionnaires et le public croiront que le gouvernement est déterminé à enrayer les représailles exercées contre les personnes qui divulguent des actes fautifs si des sanctions clairement définies ne sont pas imposées. En outre, d'autres lois fédérales récemment promulguées qui s'appliquent au secteur privé, dans un cas à la violation des renseignements personnels (*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, articles 27 et 28) et dans l'autre à la fraude financière, comme les infractions relatives aux opérations d'initiés (*Code criminel*, l'article 425.1 qui a été promulgué récemment), prévoient des amendes pouvant aller jusqu'à 10 000 $ en cas de représailles contre les dénonciateurs. Il serait erratique et injuste de ne pas prévoir de sanctions tout aussi sévères dans le secteur public fédéral lorsque des infractions relativement semblables sont commises.

À la suite du rapport de la vérificatrice générale sur le Programme des commandites, le gouvernement a annoncé qu'il réviserait et renforcerait la *Loi sur la gestion des finances publiques* dans le cadre de ses efforts pour augmenter la surveillance et la responsabilité, identifier les problèmes plus rapidement et accroître sa capacité à prendre des mesures correctives ou disciplinaires dans les cas d'actes fautifs. La révision vise à clarifier et à renforcer les sanctions administratives et pénales liées aux actes fautifs de même qu'à élargir la portée des sanctions afin qu'elles s'appliquent aux anciens fonctionnaires, aux employés des sociétés d'État et aux titulaires d'une charge publique. Présentement, à l'exception des peines encourues à la suite de condamnations devant un tribunal, aucune mesure ne peut être prise une fois que la relation employeur-employé a pris fin, et ce, même dans le cas des prestataires de pension de l'État. Des mesures légales exhaustives devraient être mises en place afin de faciliter l'imposition de sanctions visant à punir les actes fautifs.

Dans deux des pays examinés (Australie et Afrique du Sud) dans le cadre de l'étude du BIFP sur les régimes de divulgation étrangers, il existe des dispositions prévoyant d'importantes peines et amendes pour les individus qui exercent des représailles contre les personnes qui font une divulgation.

4.4 Protection de l'identité et d'autres renseignements

La nouvelle loi sur la divulgation devrait permettre de protéger l'accès aux renseignements susceptibles de permettre l'identification d'une personne impliquée dans le processus de divulgation, particulièrement le nom de l'employé divulgateur ainsi que l'identité du présumé auteur des actes fautifs, indépendamment de toute autre loi du Parlement. Il serait ainsi beaucoup plus facile de convaincre les employés de divulguer un acte fautif car ils sauraient que leur nom ne sera pas mentionné lors du processus.

Toutefois, lorsque ces renseignements sont requis de manière équitable en fonction des principes de justice naturelle, par exemple dans le but de permettre à l'auteur présumé de l'acte fautif de préparer une réponse appropriée, ils devraient être divulgués. Les employés dont la conduite fait l'objet de l'enquête ont le droit de prendre connaissance des allégations et ils doivent avoir la possibilité d'y répondre. Le moment auquel cela se produira dépendra de la nature de la divulgation ou de l'enquête. Il n'est habituellement pas indiqué d'informer le présumé auteur de l'acte fautif immédiatement après réception de la divulgation. Par exemple, il peut être accessoire et inutile d'informer un ministère ou un auteur présumé d'acte fautif de l'existence d'allégations qui pourraient ne pas être dignes de foi. De plus, il est possible qu'une enquête soit entravée s'il existe un risque qu'une preuve déterminante soit détruite.

Si l'on ne protège pas les identités dans les limites autorisées, les employés peuvent décider de divulguer les renseignements anonymement. Cela est regrettable car on donne ainsi davantage de latitude aux divulgations malveillantes; de plus, il se peut que certaines divulgations ne puissent pas faire l'objet d'une enquête efficace car la personne qui divulgue les renseignements ne peut pas être questionnée et les questions ne peuvent pas être approfondies, ce qui laisse croire aux individus qui ont divulgué l'acte fautif qu'aucune mesure n'a été prise.

Il est également important que l'identité de l'auteur présumé de l'acte fautif demeure confidentielle jusqu'à ce que la divulgation ait fait l'objet d'une enquête. Tout renseignement relatif à la teneur de la divulgation devrait rester confidentiel. Cela contribuerait non seulement à préserver la fiabilité des enquêtes du Commissaire à l'intégrité mais aussi à réduire les risques encourus par ceux qui rapportent des actes fautifs et par les auteurs présumés desdits actes. Ainsi, il serait possible d'accroître la confiance dans le processus, sans laquelle les gens ne seraient pas enclins à divulguer les actes fautifs ou à témoigner en toute franchise lors de l'enquête.

Le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure de communiquer certains renseignements au public par le biais de rapports au Parlement, en prenant la précaution de ne divulguer que les renseignements utiles à cette fin, tout en ne dévoilant pas les renseignements confidentiels normalement protégés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

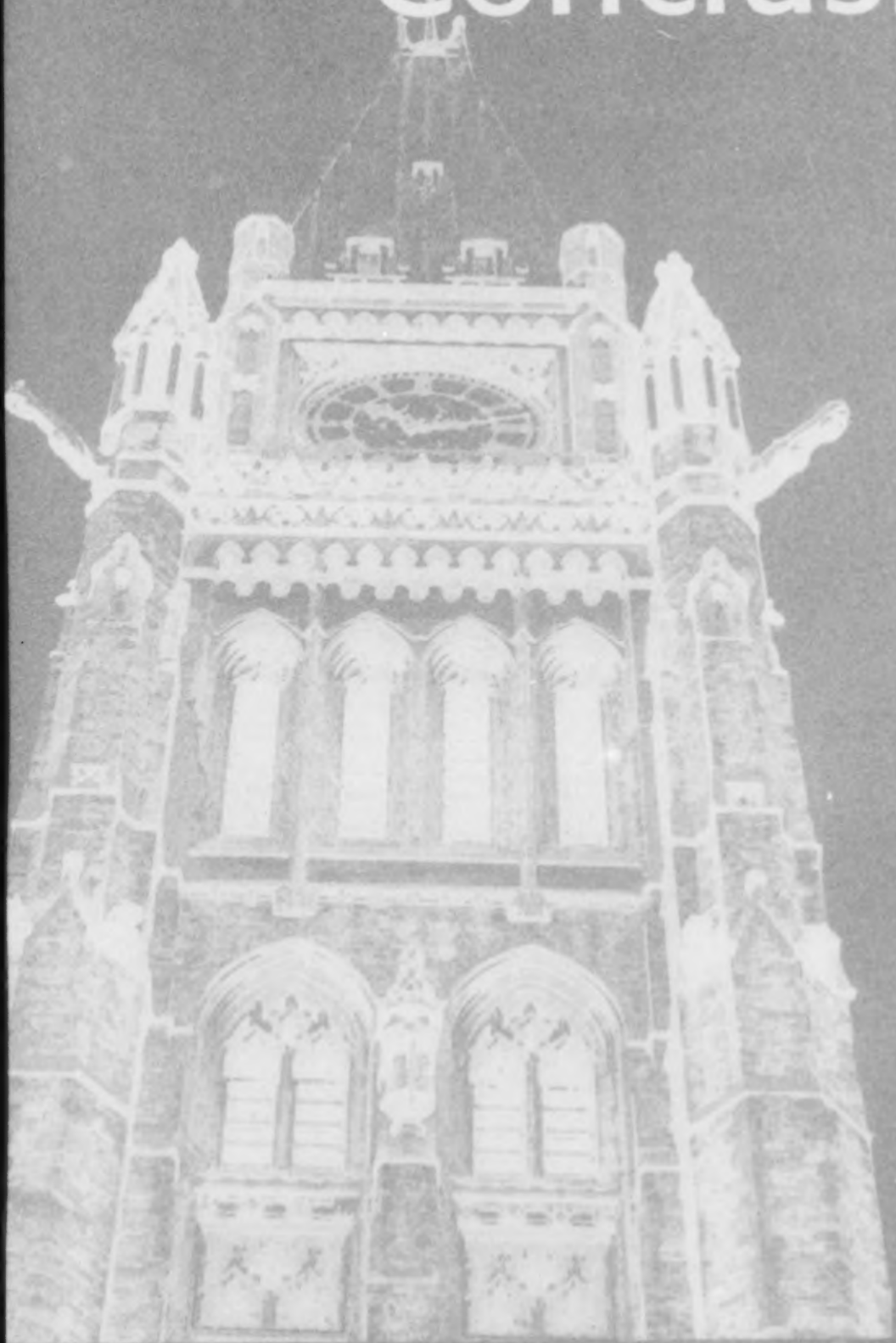
Le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure d'accéder à tout renseignement dont il a besoin pendant son enquête, indépendamment de toute autre loi du Parlement ou de tout privilège conforme au droit de la preuve. Le Commissaire à l'intégrité ne devrait se voir refuser aucun renseignement, pour quelque motif que ce soit.

En réponse à ceux qui pourraient se montrer enclins à s'opposer à ces propositions en faisant valoir que ce n'est pas la totalité de ces mesures qui ont été octroyées à d'autres organismes , il importe de souligner que ces autres organismes ne comptent généralement pas uniquement sur la divulgation volontaire de la part des fonctionnaires pour obtenir des informations et mener leurs enquêtes. Les personnes qui font des révélations

dignes de foi en divulguant des actes fautifs graves commis contre l'intérêt public s'exposent à des risques considérables et rendent un important service au public. Compte tenu des risques uniques que cela comporte, la protection de l'identité et d'autres renseignements connexes doit être particulièrement et également appréciable. Sans cette garantie, il est possible que certains cas d'actes fautifs graves commis au sein du secteur public ne soient pas divulgués.

L'étude du BIFP sur les systèmes de divulgation en vigueur dans d'autres pays a révélé que pour encourager la divulgation des actes fautifs, les lois de quatre des sept pays étudiés protégeaient expressément la confidentialité des renseignements obtenus par le truchement du processus de divulgation et d'enquête.

Conclusion



Conclusion

1. Conformément à la *Politique sur la divulgation*, le BIFP a continué de s'acquitter de son mandat de recevoir et d'examiner les allégations soulevées par les fonctionnaires concernant des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.
2. Au cours de la dernière année, le BIFP a enregistré 159 contacts. 73 allégations ont été examinées et fait l'objet d'une enquête. La majorité de ces allégations traitaient de questions liées à l'emploi ou de conflits en milieu de travail. Bon nombre de ces cas ont été adressés à d'autres mécanismes mieux adaptés pour résoudre de telles questions. À l'occasion, le BIFP assurait un rôle de surveillance ou de médiation, et il a contribué à résoudre de façon définitive ces problèmes qui, pour la plupart, étaient de nature délicate, complexe ou de longue date.
3. Le BIFP a produit 11 rapports d'enquêtes assortis de recommandations qui ont été envoyés aux organismes concernés. Il est à noter qu'un nombre significatif de cas pour lesquels on a reconnu aucune forme d'acte fautif ont néanmoins exigé des enquêtes poussées et des interactions avec les ministères concernés. Ceci a donné lieu à des recommandations du BIFP en ce qui a trait à l'amélioration des procédures ministérielles, des communications et des interactions avec les employés et la clientèle du programme. L'entière collaboration des ministères concernés s'est toujours manifestée.
4. Le fait que le BIFP ait trouvé peu de cas d'actes fautifs ne constitue pas une preuve que peu d'actes fautifs graves sont commis dans le secteur public, pas plus qu'il ne remet en question l'utilité d'un mécanisme et d'un organisme de divulgation des actes fautifs. Au contraire, le contexte et les circonstances décrits dans le présent rapport annuel, ajoutés à l'expérience du BIFP, ont en faveur d'un système plus solide et crédible doté d'une structure et de pouvoirs susceptibles de susciter une plus grande confiance de la part des fonctionnaires.

Recommandations

Temps de légiférer

5. L'an dernier, de nombreux rapports visant à jeter les bases d'une loi ont été soumis au gouvernement. Il est maintenant temps d'accomplir cette tâche et de procéder à la mise sur pied d'un régime de divulgation des actes fautifs à l'échelle du secteur public fédéral qui soit basé sur une loi. Le présent rapport annuel contient des recommandations spécifiques à ce sujet. Les principaux éléments d'un tel régime de divulgation sont mis en relief dans les paragraphes qui suivent.

Un Commissaire à l'intégrité indépendant

Créé par voie législative

6. Un Commissaire à l'intégrité devrait être créé par voie législative afin de remplacer la *Politique sur la divulgation* et l'agent de l'intégrité actuels. Une telle base juridique démontrerait de façon marquée l'engagement du gouvernement à encourager la divulgation des actes fautifs, à assurer que ces actes font l'objet d'une enquête efficace et suivant la procédure établie et à faire en sorte que les mesures de protection et les sanctions adéquates normalement incluses dans une loi sont en place.

Agent du Parlement

7. Le Commissaire à l'intégrité devrait être un agent du Parlement, approuvé par le Parlement et auquel il devrait rendre compte, doté du pouvoir de choisir son personnel et de contrôler les affaires du Bureau, comme c'est le cas des autres agents du Parlement.

Institution distincte

8. Pour reconnaître l'accent unique sur les actes fautifs d'intérêt public et pour souligner l'engagement ferme du gouvernement à résoudre et éliminer de tels actes fautifs dans le secteur public, le Commissaire à l'intégrité et l'organisme responsable devraient former une institution distincte et autonome.
9. Advenant qu'on décide d'incorporer les fonctions du Commissaire à l'intégrité à un autre organisme, un ensemble de mesures devraient être adopté pour assurer la création d'une division distincte pour s'occuper des actes fautifs et qui fonctionnerait de façon indépendante des autres activités de l'organisme.

Compétence du Commissaire à l'intégrité et accès au Commissaire

Processus efficace d'enquête des actes fautifs et protection contre les représailles

10. Dans un souci d'équité et d'efficacité, la législation devrait mettre en place les processus spécifiques et détaillés décrits dans le présent rapport annuel pour examiner les allégations d'actes fautifs, pour protéger de toutes représailles les dénonciateurs et pour rendre compte aux institutions concernées et au Parlement.
11. De façon générale, et par souci d'efficacité, le Commissaire à l'intégrité doit disposer d'un grand pouvoir discrétionnaire pour déterminer quelles allégations seront examinées par son Bureau et quels cas devront plutôt être adressés à d'autres organismes ou rejetés. Ainsi, le Commissaire à l'intégrité pourra se concentrer sur les cas qui révèlent véritablement des actes fautifs graves et effectuer des enquêtes complètes sur ces cas.
12. Le Commissaire à l'intégrité devrait contrôler les processus d'enquête et de préparation de rapports pour les allégations initiales d'actes fautifs comme pour les allégations de représailles subséquentes. L'assignation de responsabilités au Commissaire dans le premier cas, et à d'autres organismes responsables des mécanismes de grief ou de réparation dans le second, réduirait de façon significative l'efficacité et la crédibilité du Commissaire à l'intégrité et du régime de divulgation.

Les employés de l'ensemble du secteur public fédéral ont le droit de divulguer

13. La couverture institutionnelle du Commissaire à l'intégrité devrait englober l'ensemble du secteur public fédéral, soit les ministères, organismes, commissions, sociétés de la Couronne, employeurs distincts et autres organismes fédéraux pouvant être définis comme étant du « secteur public ». Les membres de la Gendarmerie royale du Canada et des Forces canadiennes, de même que les employés du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications, devraient avoir accès au Commissaire à l'intégrité.

Accès inconditionnel au Commissaire à l'intégrité

14. Tout employé d'une institution du secteur public devrait avoir accès directement au Commissaire advenant qu'il ait choisi cette voie plutôt qu'un mécanisme interne de son institution. L'accès direct ne devrait pas être compliqué ni comporter des conditions préalables. La loi ne devrait démontrer aucune préférence entre une divulgation au sein d'une institution ou auprès du Commissaire à l'intégrité.

Divulgation par le public

15. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit de recevoir et d'examiner toute allégation pertinente et crédible d'acte fautif dans le secteur public, qu'importe de quelle source elle provient, y compris de simples citoyens. Dans certains cas, une personne de l'extérieur du secteur public ayant eu à traiter avec un ministère ou un fonctionnaire peut être la seule source de renseignements disponible à propos d'une activité répréhensible grave au sein du ministère en question.

Actes fautifs graves visés

16. Idéalement, le type d'acte fautif qui devrait être couvert par le mandat du Commissaire à l'intégrité est qualifié d'« acte fautif grave commis contre l'intérêt public ». Dans de tels cas, le divulgateur d'un acte fautif occupe la position de « témoin » de l'acte fautif présumé; il n'est pas uniquement, ou pas nécessairement, une « victime » de cet acte. La véritable victime est l'intérêt public, par exemple un ministère tellement mal géré que les services offerts au public ne sont plus adéquats. Normalement, les griefs personnels liés à l'emploi devraient être dirigés vers d'autres avenues. Il vaut mieux que les transgressions de valeurs, qui sont généralement subjectives, soient traitées au sein de chaque institution; elles ne devraient pas être du ressort du Commissaire à l'intégrité à moins d'équivaloir à des cas d'actes fautifs graves commis contre l'intérêt public.

Pouvoirs du Commissaire et portée des enquêtes

Pouvoirs d'enquête

17. La loi devrait octroyer au Commissaire à l'intégrité des pouvoirs d'enquête similaires à ceux des autres agents du Parlement. Ces pouvoirs devraient normalement inclure le droit d'émettre une assignation à témoigner ainsi que le pouvoir d'assigner un témoin et d'exiger qu'il fournisse une preuve sous serment ou produise les documents demandés. Le fait de ne pas jouir de tels pouvoirs, même si ceux-ci sont utilisés avec discernement et de façon

judicieuse, pourrait dans certains cas se traduire par des enquêtes et des conclusions incomplètes, ce qui s'avérerait injuste pour toutes les parties concernées.

Enquêter au-delà du secteur public

18. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit d'enquêter au-delà du secteur public lorsque la preuve pointe dans cette direction ou, à tout le moins, de collaborer avec les organismes ou les personnes dont le mandat couvre le secteur en question. Dans le cas contraire, les enquêtes pourraient s'avérer incomplètes, ce qui serait injuste pour le présumé fonctionnaire fautif qui pourrait en fait n'être que partiellement responsable, ou ne pas être responsable du tout, de l'acte fautif présumé.

Enquêtes publiques

19. Dans certains cas, le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit d'instituer une enquête publique. Celle-ci pourrait s'avérer justifiée si, par exemple, une question d'intérêt public importante était soulevée à la suite d'une ou de plusieurs allégations, une question qui aurait tellement de répercussions sur la confiance du public qu'elle commanderait une enquête publique.

Ordonnance de surseoir temporaire

20. Dans les circonstances exceptionnelles d'un risque ou d'un danger imminent et sérieux pour la vie, la santé ou la sécurité, lorsqu'un organisme responsable n'agit pas rapidement sur la recommandation du Commissaire, ce dernier devrait avoir le droit d'émettre une ordonnance de surseoir temporaire.

Protection des personnes et des renseignements

Interdiction de représailles

21. La loi devrait clairement établir une interdiction juridique pour toutes représailles contre les personnes qui divulguent de bonne foi un acte fautif, que l'on établisse ou non la preuve de l'acte en question, et des sanctions sévères devraient s'en suivre. Cette interdiction juridique et les sanctions appropriées doivent non seulement dissuader les personnes portées à exercer ces représailles, mais également contribuer à susciter la confiance des divulgateurs potentiels afin qu'ils sentent qu'ils peuvent témoigner sans crainte. Les sanctions juridiques à légiférer devraient s'aligner sur les sanctions prévues par deux autres lois fédérales advenant des représailles à la suite d'une divulgation dans le secteur privé.

Accès à tous les renseignements pertinents

22. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type d'information ou de preuve pertinente qui pourrait raisonnablement faire la lumière sur un acte fautif présumé dans la fonction publique. L'exclusion générale dans la loi de certaines formes de preuve n'est pas justifiée. Il existe des moyens que le Commissaire à l'intégrité peut utiliser pour protéger, par exemple, les documents du Cabinet et les opinions juridiques, et pour contrôler l'accès à ceux-ci, plutôt que de l'interdire complètement.

Protection de l'identité

23. La loi devrait assurer la protection de l'accès à tout renseignement permettant d'identifier une personne impliquée dans le processus de divulgation, tout particulièrement son nom, nonobstant toute autre loi du Parlement, sous réserve uniquement des principes de justice naturelle. Cette exception s'applique, par exemple, si le présumé auteur de l'acte fautif ne peut préparer une réponse adéquate sans divulguer cette information à un certain moment de l'enquête.

Annexes

Annexe A

RESPONSABILITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE *

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

Divulgation – *est définie comme une information soulevée, au sein de l'organisation, de bonne foi et sur la base de croyances raisonnables, par un ou plusieurs employés au sujet d'actes fautifs que quelqu'un a commis ou a l'intention de commettre.*

Les actes fautifs – sont définis comme un acte ou une omission concernant :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

Plus spécifiquement, il **incombe** à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

1. de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
2. de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;
3. d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
4. de veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;
5. d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
6. dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;

*Il s'agit d'un extrait de la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail.

7. d'établir des procédures afin d'assurer que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;
8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au Président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

Au minimum, le rapport annuel devrait indiquer le nombre des demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre des divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut (rejetées, acceptées, réglées sans enquête, toujours à l'étude) et le nombre des divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude. Le même type d'information serait fourni pour les demandes d'examen. Le rapport pourrait inclure une analyse des catégories de divulgations ainsi que des recommandations visant à améliorer les processus.

Annexe B

LISTE DES MINISTÈRES ET AGENCES SUJETS À LA *POLITIQUE SUR LA DIVULGATION*

Les ministères suivants et autres secteurs de l'administration publique fédérale pour lesquels Sa Majesté, représentée par le Conseil du Trésor, est l'employeur sont assujettis à la politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail.

Ministères mentionnés à l'Annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques* :

- Conseil du Trésor
- Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration
- Ministère de la Défense nationale
- Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien
- Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Santé
- Ministère de l'Environnement
- Ministère de l'Industrie
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
- Ministère des Anciens Combattants
- Ministère des Finances
- Ministère des Pêches et des Océans
- Ministère des Ressources naturelles
- Ministère des Transports
- Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux
- Ministère du Développement des ressources humaines
- Ministère du Patrimoine canadien
- Ministère du Solliciteur général

Administration de l'utilisation des terrains marécageux des provinces maritimes
Administration du rétablissement agricole des Prairies
Agence canadienne de développement international
Agence canadienne d'évaluation environnementale
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agence des services frontaliers du Canada
Agence spatiale canadienne
Archives nationales du Canada
Bibliothèque nationale
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports
Bureau de la coordonnatrice de la situation de la femme
Bureau de l'administrateur de l'Office du transport du grain
Bureau de l'infrastructure du Canada
Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones
Bureau du commissaire à la magistrature fédérale
Bureau du Conseil privé
Bureau du directeur général des élections
Bureau du surintendant des faillites

Centre canadien de gestion
Centre canadien des armes à feu
Comité des griefs des Forces canadiennes
Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada
Commissariat aux langues officielles
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Canada
Commission canadienne des droits de la personne
Commission canadienne des grains
Commission canadienne du lait
Commission de la fonction publique
Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada
Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire
Commission du droit d'auteur
Commission du droit du Canada
Commission mixte internationale (section canadienne)
Commission nationale des libérations conditionnelles
Communication Canada
Conseil canadien des relations industrielles
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Conseil d'examen du prix des médicaments
Conseil national des produits agricoles
Directeur de l'établissement de soldats
Directeur des terres destinées aux anciens combattants
Gendarmerie royale du Canada
Imprimerie de l'État
Information Canada
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences
Ministère du Commerce international
Office de répartition des approvisionnements d'énergie
Office des transports du Canada
Organisation des mesures d'urgence
Personnel de la Cour suprême
Secrétariat canadien
Secrétariat de l'ALÉNA (section canadienne)
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
Secrétariat des relations fédérales-provinciales
Secrétariat du gouverneur général
Service administratif des tribunaux judiciaires
Service correctionnel du Canada
Statistique Canada
Tribunal canadien des droits de la personne
Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs
Tribunal canadien du commerce extérieur
Tribunal d'appel des transports du Canada
Tribunal de la concurrence
Tribunal de la dotation de la fonction publique
Tribunal des anciens combattants (révision et appel)

Annexe C

DÉPENSES EN 2003-2004

Description	
Personnel	
Nombre d'employés	8
Coûts relatifs au personnel	(000 $)
Salaires	734
Avantages sociaux	147
Total	**881**
Autres dépenses de fonctionnement	
Voyages*	58
Communications	29
Impression	41
Formation	15
Services informatiques	123
Autres services professionnels/spécialisés	58
Fournitures/approvisionnements	30
Autres	25
Prélèvement pour les services administratifs fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor	54
Total	**433 $**
Total des dépenses en 2003-2004	**1 314 $**

Source : SCT, Système de rapports financiers

* Conformément à la politique concernant la divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés du gouvernement, les détails relatifs au BIFP peuvent être consultés à l'adresse : http://www.psio-bifp.gc.ca/trv-hsp/index.php?lang=f.

Annexe D

RAPPORT ANNUEL DE 2002-2003 DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS – LE 15 SEPTEMBRE 2003

La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor, et plus particulièrement la création du poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique, sont des initiatives intéressantes. Les dispositions de la *Politique sur la divulgation* et le mandat du BIFP ont permis au Bureau de franchir quelques étapes importantes vers la création éventuelle d'un système extraministériel efficace et crédible de divulgation et de correction des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.

À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, mon expérience m'a permis de profiter d'une occasion rare mais recherchée de vérifier (plutôt que de supputer sur) la crédibilité et l'efficacité d'un système et d'un mécanisme de divulgation créés par politique gouvernementale, du ressort du Conseil du Trésor, de nature extraministérielle mais interne à la fonction publique et habilités à faire essentiellement des recommandations inexécutables. J'en conclus qu'il est urgent de donner des pouvoirs plus vigoureux à cet organisme.

J'ai réalisé pendant et après l'année à l'étude que, dans la forme et le contexte actuel et en raison du mandat et des outils dont il dispose, le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public qui constituent sa clientèle. Dans une large mesure, les divulgations d'actes fautifs faites au BIFP ne portent pas sur des actes ayant des conséquences graves et d'intérêt public – le type d'actes fautifs qui a justifié la création du BIFP – mais sur des différends liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont déjà couverts par d'autres mécanismes de recours.

- Malgré les efforts considérables qui ont été déployés pour démontrer que le Bureau fait preuve d'indépendance lors de la réalisation d'enquêtes et du traitement des cas et malgré l'obtention de certains résultats positifs à la suite de l'examen desdits cas, le scepticisme persiste. À mon avis, ce scepticisme n'est pas injustifié et je m'attends à ce qu'il perdure.
- Des événements qui se sont produits pendant et après l'année à l'étude ainsi que des opinions exprimées par d'éminents chefs de file de différents secteurs nous indiquent que le scepticisme ne diminue pas : il s'accroît. Cela signifie qu'il est de plus en plus pressant d'entreprendre des réformes en profondeur.
- On devrait sérieusement songer à faire du Bureau ou de son successeur un organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. Une telle loi ne devrait pas être intégrée à des lois existantes ou nouvelles. Elle devrait avoir comme unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs et comprenant des mesures de protection à l'intention des dénonciateurs.
- Une telle loi devrait faire en sorte que le Bureau ou son successeur ne tombe pas sous l'égide du Conseil du Trésor, qui agit à titre d'employeur pour un grand nombre de fonctionnaires. Le Bureau ou l'organisme qui lui succédera ne serait ainsi plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion.

- Plutôt que de faire de simples recommandations, le Bureau ou son successeur devrait être en mesure de rendre des ordonnances ou de faire des recommandations exécutoires. De telles recommandations seraient exécutées par l'organisme ou par toute autre entité à une étape prévue par la loi durant le processus.
- Le chef du Bureau ou de l'organisme qui lui succédera devrait être nommé ou approuvé par le Parlement. Le Bureau ou son successeur devrait rendre compte au Parlement. En outre, même si les activités et les dépenses du Bureau ou de son successeur devraient être supervisées par un comité parlementaire compétent, l'organisme devrait pouvoir réaliser des enquêtes et disposer des cas en gardant son indépendance.
- Il devrait y avoir une chaîne hiérarchique à un ministre qui pourrait ensuite répondre aux questions de la Chambre concernant le Bureau ou son successeur. Cependant, en ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes et au traitement des cas, le Bureau ou son successeur n'aurait pas à rendre compte à ce ministre.
- L'écran de protection contre les représailles devrait être élargi afin de permettre à ce Bureau ou son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles même si la divulgation initiale d'actes fautifs a été faite au sein du ministère, ou lorsque faite à l'extérieur du gouvernement, ou faite par des témoins devant des comités parlementaires ou un autre organisme.
- Le Bureau ou son successeur devrait être en mesure d'accepter toute allégation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations et ce, peu importe la source de divulgation. En conséquence, ils devraient aussi pouvoir fournir une protection suffisante contre les représailles. Les sources de divulgation pourraient être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndicats de la fonction publique.
- Tous les employés du secteur public qui entretiennent des relations de travail avec le gouvernement fédéral devraient avoir accès au Bureau ou à son successeur lorsque leur champ d'application aura été révisé. Cela comprend essentiellement les employés de la fonction publique, les employés des sociétés d'État et d'autres organismes et les gens qui travaillent pour des institutions gouvernementales considérées comme des employeurs distincts.
- Les fonctionnaires devraient pouvoir accéder directement au Bureau ou à son successeur sans d'abord avoir à utiliser les mécanismes ministériels. Ceux qui choisissent de divulguer un acte fautif devraient être autorisés à choisir quel mécanisme ils vont utiliser.
- La divulgation d'actes fautifs dans le secteur public devrait être encouragée et récompensée par les échelons supérieurs de l'administration. Ces derniers devraient reconnaître publiquement qu'il s'agit d'un service courageux rendu au secteur public et à la population en général.
- Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes procédures de contestations applicables ou d'appel et de révisions judiciaires.

Annexe E

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DIVULGATION DES ACTES FAUTIFS – LE 29 JANVIER 2004

Recommandations générales

1. Un nouveau régime législatif est requis pour la divulgation d'actes fautifs.
2. Le gouvernement devrait envisager d'inscrire ce nouveau régime de divulgation dans un cadre législatif général sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, plutôt que dans une loi centrée exclusivement sur la divulgation d'actes fautifs.

Éléments d'un régime de divulgation efficace

3. Un régime de divulgation devrait couvrir autant d'employés du secteur publique fédéral que possible, y compris ceux des sociétés d'État et des employeurs distincts du gouvernement.
4. Le régime devrait être fondé sur une définition des « actes fautifs » semblable à celle utilisée dans la politique actuelle, mais elle devrait être raffinée et étendue de façon à inclure les dérogations graves ou flagrantes au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, ainsi que les représailles menées en réplique à des divulgations d'actes fautifs faites de bonne foi.
5. Un nouveau « Bureau » devrait être créé qui conserverait les fonction de l'actuel Bureau de l'intégrité de la fonction publique et agirait à titre d'organisme d'enquête indépendant dans les situations impliquant la divulgation d'actes fautifs.
6. Le nouveau « Bureau » devrait être un agent du Parlement et devrait lui rendre des comptes par le biais d'un ministre.
7. La nomination du directeur du Bureau devrait recevoir l'approbation du Parlement, d'une façon conforme au nouveau régime mis en place pour la supervision des agents du Parlement.
8. Le Bureau devrait se voir conférer de larges pouvoirs discrétionnaires lui permettant de déterminer quels cas seront ou ne seront pas examinés et quels cas doivent être ignorés ou référés à d'autres autorités compétentes.
9. Le Bureau ne devrait normalement examiner que des divulgations formulées par des individus, et non de celles avancées par des groupes ou par des agents intermédiaires travaillant pour d'autres personnes (comme les groupes de pression ou les agents négociateurs). Cependant, le Bureau devrait être autorisé à examiner toutes les allégations qui lui paraissent mériter son attention, quelle que soit leur provenance, à condition qu'il y ait de bonnes raisons de croire qu'un acte fautif a eu lieu ou se prépare à avoir lieu.
10. Le Bureau devrait aussi être autorisé à amorcer des enquêtes pro-actives, lorsque les circonstances le justifient ou l'exigent.
11. Bien que les fonctionnaires doivent être encouragés à employer les mécanismes de divulgations internes des organismes pour lesquels ils travaillent, ils devraient avoir l'autorisation de faire entendre leur plainte directement auprès du Bureau.

12. Lors de ses enquêtes, le Bureau doit être autorisé, si les indices recueillis l'y mènent, à remonter à la source des actes fautifs supposés, que ceux-ci découlent d'une décision prise au sein de la hiérarchie administrative ou d'ailleurs.
13. Le Bureau devrait obtenir des pouvoirs d'enquête semblables à ceux que possèdent d'autres agences d'enquête, comme le Commissaire aux langues officielles ou les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée.
14. L'un de ces pouvoirs devrait être celui d'obliger les fonctionnaires à lui fournir des informations pertinentes dans le cadre d'une enquête.
15. Le Bureau devrait être autorisé à mener ses enquêtes en privé.
16. Pour protéger adéquatement l'information en lien avec ces enquêtes, le Bureau devrait être soumis à une interdiction légale de diffuser cette information, dans la mesure du possible.
17. L'identité d'une personne divulguant des actes fautifs devrait être protégée, dans une mesure compatible avec les principes de justice naturelle.
18. Si l'existence d'actes fautifs est démontrée au terme d'une enquête, le Bureau devrait adresser des recommandations à l'administrateur général de l'organisme concerné et ce dernier devrait alors poser les actions qui lui semblent les plus appropriées. Le Groupe de travail recommande que la responsabilité dernière, en ce qui a trait au maintien de la discipline et à l'imposition de sanctions, reviennent encore à l'administrateur général, plutôt que d'être déléguée à quelqu'un d'autre.
19. L'administrateur général devrait avoir l'obligation de justifier formellement et par écrit auprès du Bureau ses actions ou son refus d'agir, dans un délai prévu.
20. Lorsqu'il le juge nécessaire, le Bureau devrait être autorisé à demander l'intervention du Greffier du Conseil privé (comme c'est présentement le cas en vertu de la *Politique de divulgation*), ou encore celle du chef de la direction, du conseil ou de toute autorité responsable de l'institution concernée, afin de trouver une solution satisfaisante au problème.
21. Le Bureau devrait être autorisé à faire rapport au Parlement à tout moment lorsqu'il juge qu'un administrateur général ignore ses recommandations de manière flagrante et ce faisant, nuit au public ou à un ou plusieurs employés d'une façon ou d'une autre.
22. Les pouvoirs du Bureau devraient être accrus, de manière à ce qu'il puisse intervenir de façon immédiate lorsqu'un administrateur général refuse de suivre ses recommandations et choisit une autre ligne de conduite, que l'on aurait de bonnes raisons de croire dangereuse pour le public, pour l'intérêt public ou pour l'environnement, ou que l'on pourrait croire susceptible de déclencher des représailles immédiates ou continues contre une personne ayant divulgué de bonne foi des actes fautifs. Le rapport indique deux voies que pourrait suivre le gouvernement pour accroître les pouvoirs du Bureau à cette fin. L'une implique d'accorder au Bureau le pouvoir d'émettre des arrêtés de suspension. L'autre consiste à conférer au directeur du Bureau le statut requis pour référer des cas à la Cour fédérale, en vue d'obtenir une injonction provisoire et interlocutoire.
23. L'usage intentionnel des mécanismes de divulgation à des fins clairement inappropriées devrait être sujet à mesures disciplinaires, ces dernières pouvant aller jusqu'au congédiement.

24. Les ministères et les agences devraient avoir l'obligation de désigner des agents supérieurs pour remplir des fonctions complétant celles du Bureau et exiger que ces dernières ne soient confiées qu'à des agents de niveau supérieur.
25. Les administrateurs généraux devrait être obligés de fournir aux agents supérieurs désignés la formation, le support et les ressources financières nécessaires.
26. Les administrateurs généraux devraient avoir l'obligation de s'assurer que leurs processus internes de divulgation se conforment à des normes comparables à celles que respectent les mécanismes externes administrés par le Bureau.
27. Le Parlement devrait envisager la possibilité d'offrir une protection aux employés qui dévoilent des actes fautifs dans le cadre de témoignages devant des comités parlementaires.
28. Le Bureau devrait avoir l'obligation de faire rapport annuellement au Parlement à propos de ses enquêtes et de ses opérations internes.
29. Les départements et les agences devraient avoir l'obligation de faire rapport annuellement au Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique à propos de leurs activités liées à la divulgation d'actes fautifs. Ces informations pertinentes devraient ensuite être regroupées et publiées dans un rapport d'ensemble.

Créer un milieu de travail convivial

30. Le gouvernement devrait adopter une approche plus globale quant à la formation et au développement de ses leaders. Une telle approche doit prévoir le développement progressif des compétences de leadership d'un individu tout au long de sa carrière dans la fonction publique.
31. Le gouvernement devrait élaborer un curriculum de base obligatoire pour les fonctionnaires à divers échelons de la hiérarchie. Un tel curriculum pourrait être centré sur les valeurs et les principes éthiques fondamentaux à transmettre aux nouveaux employés, pour s'assurer qu'ils partagent tous une même orientation éthique.
32. Le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre de meilleures procédures de sélection et d'orientation du personnel supérieur et des détenteurs de postes pourvus par le gouverneur en conseil.
33. Le gouvernement devrait examiner la possibilité de mettre en œuvre divers systèmes d'évaluation pour s'assurer que les gestionnaires à tous les échelons de la fonction publique doivent rendre des comptes non seulement quant à leurs résultats, mais aussi quant à la qualité de leur leadership, celle de leur gestion du personnel et celle de l'environnement de travail qu'ils mettent en place.
34. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait rapidement aller de l'avant dans la mise en œuvre, pour l'ensemble du gouvernement, de son Cadre de responsabilisation de gestion (CRG).

Annexe F

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DU TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT SUR LES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES – ÉTUDE SUR LA DIVULGATION (DÉNONCIATION) D'ACTES FAUTIFS – LE 7 NOVEMBRE 2003

S'appuyant sur les recommandations formulées par l'agent de l'intégrité de la fonction publique, l'expérience internationale, les conclusions de l'étude de cas menée auprès des employés du Commissariat à la protection à la vie privée et des enquêtes d'opinion auprès des Canadiens, le Sous-comité recommande :

1. **Que le gouvernement du Canada adopte une loi sur la divulgation des actes fautifs et la protection des dénonciateurs.**

2. **Que l'organisme responsable de cette loi soit indépendant, neutre et redevable au Parlement.**

3. **Que cet organisme soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour encourager la divulgation d'actes fautifs tout en étant capable de prévenir les abus.**

Annexe G

EXTRAITS DU CHAPITRE 2 DU RAPPORT DE 2003 DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA – LE 12 FÉVRIER 2004

Politique sur la divulgation interne concernant les actes fautifs

2.61 Nous croyons que les fonctionnaires doivent pouvoir compter sur un mécanisme solide et crédible pour soumettre les cas d'actes fautifs. En 1996, ils ont indiqué au groupe d'étude Tait qu'il ne servait à rien de leur demander de conserver les valeurs de la fonction publique ou de maintenir des normes éthiques élevées si on ne leur donnait pas d'outils à cette fin. Dans son rapport, le groupe d'étude a conclu que, sans la création de mécanismes de recours, de nombreux fonctionnaires considéreraient tous les discours concernant les valeurs et l'éthique comme des « paroles en l'air ». Les mêmes inquiétudes sont exprimées dans notre Rapport d'octobre 2000.

2.62 En réponse à ces préoccupations, le Conseil du Trésor a élaboré sa Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail, qui est entrée en vigueur en novembre 2001. L'acte fautif y est défini comme la violation d'une loi ou d'un règlement, un usage abusif de fonds ou de biens publics, un cas flagrant de mauvaise gestion ou une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement. La dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* a, depuis, été ajoutée à cette définition.

2.63 La Présidente du Conseil du Trésor a indiqué que la politique a été mise en place afin d'aider la fonction publique à jouer son « rôle déterminant pour ce qui est de servir l'intérêt public ». Dans la politique, on demande aux ministères de désigner des agents supérieurs chargés d'examiner les divulgations d'actes fautifs et d'assurer une intervention rapide. On y crée également le Bureau de l'intégrité de la fonction publique, auquel peuvent s'adresser les employés qui estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur propre ministère ou que ce dernier n'a pas pris les mesures qui s'imposaient. Le Bureau n'est pas mandaté pour recevoir les plaintes du public, ni celles des fonctionnaires des sociétés d'État ou de grandes entités fédérales comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

2.64 La politique permet de divulguer l'information sur les actes fautifs, mais elle ne règle pas de façon satisfaisante le fait que la divulgation est perçue comme hautement périlleuse dans une fonction publique qui accepte mal le risque.

2.65 L'enquête menée en décembre 2002 par le Secrétariat du Conseil du Trésor auprès des employés de la fonction publique laisse entrevoir la mesure dans laquelle ceux-ci se sentent exposés à des représailles s'ils signalent des actes fautifs. On ne leur a pas demandé s'ils croyaient pouvoir signaler de tels actes sans crainte de représailles, mais plutôt s'ils croyaient pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles dans des cas comme les griefs, le droit d'appel ou un problème lié à la santé et à la sécurité.

2.66 L'enquête a révélé que :

- 35 p. 100 des fonctionnaires ne croyaient pas pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles;
- 40 p. 100 des agents des finances et 38 p. 100 des agents d'approvisionnement ne croyaient pas pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles.

2.67 Le Secrétariat a effectué une enquête en juillet 2003 en vue de déterminer quels étaient le degré de sensibilisation des fonctionnaires et leur niveau de connaissance de la politique sur la divulgation interne d'information sur les actes fautifs, s'ils utilisaient cette politique ou s'ils étaient disposés à le faire.

2.68 En 2002, environ 13 p. 100 des fonctionnaires interrogés ont déclaré avoir eu connaissance d'actes fautifs survenus en milieu de travail. De ce groupe, 65 p. 100 ont dit ne pas avoir divulgué cette information. Les résultats de l'étude ne font toutefois pas état des types d'actes fautifs qui s'étaient produits.

2.69 Au fil de notre étude, nous avons constaté qu'un petit nombre de cas avaient été signalés aux agents supérieurs de la divulgation interne du ministère de la Défense nationale, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et d'Industrie Canada. Bon nombre de ces cas avaient trait à des problèmes personnels liés à l'emploi, et non à la divulgation d'actes fautifs, selon la définition du gouvernement.

2.70 Le 15 septembre 2003, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique a publié son premier rapport annuel, qui contient une analyse réfléchie de la situation actuelle ainsi que des recommandations pour l'améliorer. Il y conclut que « le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public » et qu'il faudrait songer sérieusement à en faire un organisme dont le mandat repose sur la loi plutôt que sur une politique gouvernementale.

2.71 Le 16 septembre 2003, la Présidente du Conseil du Trésor annonçait au Comité sénatorial permanent des finances nationales la création d'un groupe de travail « chargé d'examiner la question [de la divulgation d'actes fautifs en milieu de travail] et de proposer des solutions concrètes ». Le 29 septembre 2003, elle a formé un groupe de travail qui doit lui remettre un rapport avant la fin de janvier 2004. D'après notre analyse, nous croyons que le groupe de travail devrait examiner soigneusement les recommandations du rapport du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, y compris celle voulant que le mandat de cet organisme repose sur la loi plutôt que sur une politique gouvernementale.